

Recherches sur la Formation et le Développement de l'Obligation en Droit International public

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 11 Mars 1939, à 14 heures

PAR

Paul TEDESCHI

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. A. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur

Suffragants : MM. LE FUR, Professeur

SCELLE, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1939

Recherches sur la Formation et le Développement de l'Obligation en Droit International public

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 11 Mars 1939, à 14 heures

PAR

Paul TEDESCHI

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. A. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur

Suffragants : MM. LE FUR, Professeur

SCELLE, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1939

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MA MÈRE

*En témoignage d'affection et de gratitude,
j'apporte cette première réalisation, com-
bien petite encore pour tout ce que je
lui dois.*

A MON PRÉSIDENT DE THÈSE

M. LE PROFESSEUR DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE

*Pour son enseignement et sa sollicitude à
mon égard.*

A MM. LES PROFESSEURS LE FUR ET SCHELLE

A TOUS MES EXCELLENTS MAÎTRES

*Qu'il me soit permis d'exprimer ici ma
reconnaissance.*

INTRODUCTION

OBSERVATION TERMINOLOGIQUE.

DE QUELQUES INTERPRÉTATIONS ERRONÉES.

EXPOSÉ DU PROBLÈME. INTÉRÊT DE LA RECHERCHE.

« Pax autem facta qualibuscumque legibus, servanda omnino ob eam quam diximus fidei sanctimoniam... » (1). Pour qui voit dans cette proposition l'énoncé d'un précepte, la valeur de son objet, les intérêts qui s'y attachent, peuvent suffire à la justifier ; et si, à ses yeux, ce précepte relève de l'ordre juridique, il sera autorisé à dire : c'est une obligation internationale.

§ 1. — *Observation terminologique*

Nous nous sommes permis cette allusion, pour situer, dès l'abord, le terme central de notre recherche : celui d'obligation. Nous devons, en effet, avant de poser tout problème, nous expliquer sur ce terme. Diverses sont les acceptions possibles. Du point de vue technique, nous pourrions nous en tenir à la définition traditionnelle que le droit civil moderne a empruntée aux *Institutes* de Justinien : cette définition a pour elle son ancienneté, sa consécration dans les traités de droit civil, sa concision aussi et sa clarté, qui l'ont fait entrer définitivement dans la langue juridique (2). Sans doute, l'obligation ainsi envisa-

(1) *Grotius, De Jure Belli Ac Pacis*, § VII, cap. XXV, lib. III, p. 609.

(2) « En droit civil : lien de droit par lequel une ou plusieurs personnes déterminées sont tenues en vertu d'un contrat, d'un quasi-contrat, d'un délit, d'un quasi-délit, ou de la loi, envers une ou plu-

gée, a pour sujets des individus, pour objet, par conséquent, des créances, des dettes, des rapports de particuliers. Mais, à ces éléments de droit privé, peut-on substituer des éléments propres aux rapports entre Etats et, mutatis mutandis, peut-on parler d'un lien de droit par lequel deux ou plusieurs Etats sont tenus à telle prestation en vertu d'un traité, par exemple ?

Précisons tout de suite que nous ne répondrons pas à cette question, car : ou bien la chose n'est pas possible, et alors la question ne se pose plus, ou bien la chose est possible, et dans ce cas il convient de se demander si elle rentre dans le cadre de cette étude. Or nous nous placerons, pour poser notre problème, sur un terrain essentiellement concret : celui des grandes nécessités du droit international public ; sur ce plan, qui ne parle d'autorité, de sanction, de force obligatoire ? Qui ne proclame qu'il y a là autant de pièces maîtresses qui appartiennent ou qui manquent au droit international ? On admettra donc que la présente étude ne puisse demeurer, tout en ne l'écartant pas de son objectif, dans le champ étroit, au point de vue international, de ce que les juristes appellent « la théorie des obligations ».

Mais dès lors que l'on outre passe ce lien de droit, ce *vinculum juris*, qui lie deux sujets de droit pour un objet donné, et que l'on continue à parler « d'obligation », ne sort-on pas du droit lui-même pour empiéter bientôt sur le domaine de la morale ? Dès lors aussi, n'est-ce pas plutôt de *devoir* ou d'*impératif* qu'il devrait s'agir ? Ce qui, outre l'avantage d'éviter toute confusion terminologique, permettrait d'emblée de discerner le problème posé : on serait affranchi des préoccupations techniques qu'impose le respect de la théorie orthodoxe. Là est le nœud de la question, car s'il nous est indifférent de rompre avec la tradition romaniste et civiliste, il nous importe par contre, au premier chef, de rester sur le plan juridique. Les deux propositions qui suivent paraissent devoir trancher le dilemme : premièrement, les diverses formes d'obligations

sieurs autres également déterminées, à donner, à faire, ou à ne pas faire quelque chose. » *Capitant, Vocabulaire Juridique : obligation.*

relèvent d'un principe commun, l'idée d'obligation ; deuxièmement, le caractère du droit *international public* commande l'adoption du sens le plus large.

A l'appui du premier point, remarquons que le rapport de droit établi entre le débiteur, par exemple, et le créancier, se distingue des autres rapports de droit (celui du droit réel, rapport du propriétaire et de la chose sur laquelle porte son droit) en ce qu'il constitue un assujettissement, matériel à l'origine, moral par la suite ; or qu'y a-t-il dans un assujettissement, sinon une force obligatoire ? En droit public il en est de même : l'assujettissement au devoir militaire, au devoir de l'impôt, celui des organes de l'Etat aux prescriptions constitutionnelles, se caractérisent également par leur force obligatoire. Le commandement de la loi morale et celui des lois physiques que l'on veut distinguer du premier sous le nom de « nécessité », ne s'analysent-ils pas, en définitive, en une situation identique ? à savoir : la détermination, pour l'homme, à faire ou à subir quelque chose. En un mot, il y a, dans l'obligation, un élément commun à toutes techniques comme à toutes situations, élément commun parce qu'il leur est *extérieur*.

Nous pensons, par conséquent, qu'on ne saurait rapprocher au droit international, de n'être plus un droit, par cela seul qu'il s'écarterait d'une certaine conception de l'obligation, propre à une branche donnée du droit ; disons seulement qu'il *participe* de cet *impératif* indispensable à tout droit, mais que le droit partage avec bien d'autres sciences ou techniques. Nous faisons nôtre, à ce propos, l'observation présentée au sujet de la définition philosophique et générale de l'obligation (3).

(3) « M. Lachelier objecte qu'il y a une correspondance parfaite entre la *nécessité morale*, fondée sur la loi morale ; la *nécessité logique*, fondée sur les lois de la pensée ; et la *nécessité physique*, fondée sur les lois de la nature. Ce qui est de nécessité morale ou logique est libre, par opposition à ce qui est physiquement nécessaire ; et inversement on s'affranchit de la nécessité morale en voulant le mal, et de la nécessité logique en pensant le faux. » André Lalande, *Vocabulaire Technique et Critique de la Philosophie*, observation sur obligation, fascicule 15.

Ce qui peut différencier les obligations posées par les diverses disciplines, n'est que l'opposition de leurs objectifs : ce qui est juridiquement obligatoire peut n'offrir aucun intérêt au point de vue moral ; à l'inverse, la morale édicte des devoirs sur lesquels le droit ne se prononce pas ; ce qui s'explique par la présence d'intérêts différents, dans l'éthique et dans le droit. Celui-ci vise l'ordre social, celle-là l'ordre de la conscience. Mais un contraste, en séparant les choses, les rapproche : en ce sens, des obligations multiples et de nature différente ne seront que les faces d'un même impératif.

En ce qui concerne le second point, nous sommes en présence d'un droit qui a deux caractères : c'est un droit international, c'est un droit public. En tant que droit international, il place la question de l'obligation au premier rang de celles qu'il soulève avec acuité, comme on l'a déjà observé ; l'absence d'autorité centrale, de pouvoir exécutif autant que législatif, laisse aux sujets de droit, aux Etats, la faculté d'infuser aux obligations qu'ils contractent, pour ne mentionner que les obligations contractuelles, telle force obligatoire qu'il leur convient ; sans doute, actuellement, une communauté comme la Société des Nations, est un début d'organisation, où des procédures spéciales sont édictées pour les Etats membres, à la majorité ou à l'unanimité, c'est-à-dire par un pouvoir extérieur à l'Etat ; mais ces sujets eux-mêmes, bien que membres de communauté organisée, n'en conservent pas moins leur indépendance ; et, en cas de rupture de pacte, une récente expérience de mise en mouvement du système de coercition prévu par le Covenant a montré qu'on ne peut vraiment pas encore abandonner la question de l'obligation à un texte législatif, comme cela se produit en droit interne ! Bien des faits sont à retenir qui pèsent lourdement pour le succès ou l'échec de l'obligation. Dans une communauté où il est loisible à chacun de se croire tenu à des actes, interventions ou abstentions, même contre tout engagement ou disposition de droit positif, en vertu de tel intérêt ou de telle règle d'ordre supérieur, on sacrifie à ce phénomène sociologique des réactions, individuelles ou collectives (4).

(4) « L'instinct de vengeance, et de vengeance collective, n'a ce-

L'égalité des Etats que l'on peut, en un sens, inscrire en regard de l'égalité des individus devant la loi en droit interne, apparaît, d'un autre côté, assez différente de cette dernière : celle-ci est établie par la *loi*, en l'*absence* et parfois même à l'*encontre* des situations de *fait* ; celle-là, au contraire, doit résulter d'un *fait* avant de se présenter comme un *droit* (5). Dans cet échiquier international, carte des souverainetés, l'histoire du droit des gens n'en a-t-elle pas tracé une autre, celle des frontières, partant, des intérêts, des responsabilités ? Et, soit par la considération de ces intérêts, généraux ou particuliers (garanties de neutralité), soit par la répartition de ces responsabilités (concert européen, conseil de la Société des Nations), eu égard à la coexistence de grands et petits Etats, ne témoigne-t-elle pas de la consécration d'une certaine inégalité ? Et combien de règles de droit ne se sont élaborées que grâce au crédit à elles accordé par les grandes puissances ? Le phénomène si explicable de l'« intégration » du plus faible par le plus fort, a été fort justement mis en valeur, au sujet des rapports internationaux (6) ; et le droit, en se fondant, doit en tenir compte, sauf ensuite à l'abolir.

pendant pas complètement disparu des sociétés modernes. Il se retrouve encore lorsque les compétences pour expliquer la sanction sociale, étant mal organisées, la réaction instinctive de la collectivité peut se produire librement. » *Scelle, Précis de Droit des Gens*, p. 21.

(5) Au moment de la Renaissance, d'une part, la Chrétienté se divise (Réforme), des Etats font leur unification (France, Angleterre, monarchie espagnole) ; on s'affranchit, en un mot, de la suprématie du pape et de l'empereur. L'égalité des Etats devient alors un fait acquis ; on le justifie après coup : c'est, par exemple, la tentative de Baudin. Cette égalité, c'est la participation de tous les monarques au même droit divin. V. G. Gidel, *Droits et Devoirs des Nations, la Théorie Classique des Droits Fondamentaux des Etats*, Recueil des cours de l'Académie de Droit International, p. 545 et sq., volume 10, 1925. « L'égalité n'est pas comme tendrait à le faire croire cette expression de droit à l'égalité, la source, la cause de leur identité de situation, c'est au contraire cette dernière qui constitue la cause de leur égalité. » *Mélanges Antoine Pillet*, Reproduction de diverses études et notes de jurisprudence : *Recherches sur les Droits Fondamentaux des Etats*, p. 278.

(6) « L'Etat, dès l'instant qu'il se trouve en contact territorial avec un autre Etat, a une tendance à absorber cet autre Etat. Il suffit

En tant que droit public, le droit des gens touche à de nombreuses questions d'intérêt général ; on peut même dire que la qualité de ses sujets immédiats, les Etats, personnes publiques, n'existant, ne fonctionnant que dans un intérêt public, confère à toutes les manifestations de ce droit un caractère public. C'est ainsi que l'on a pu soutenir, à une époque où « les intérêts vitaux » primaient toute obligation, en droit international, qu'un traité pernicieux n'engage pas l'Etat, le souverain devant travailler au bien de l'Empire qui lui a été confié (7) ; c'est ainsi également que, si l'on considère les individus comme les sujets derniers du droit international, on est conduit à reconnaître à l'Etat une simple fonction d'intérêt général avec ou sans personnalité. Soit dans l'ordre interne, soit dans l'ordre externe, le contenu de l'intérêt général, qui est à la base de tout le droit public, reste le même : n'est-ce pas pour exercer sa mission sociale au dedans comme au dehors des frontières, que l'Etat prétend à la souveraineté ou à l'indépendance ? Du moins, n'est-ce pas la seule raison valable que l'on puisse donner à cette prétention ?

En droit public interne, lorsqu'il s'agit pour l'Administration, pour ne citer qu'un exemple du droit français, d'établir sa responsabilité à l'occasion d'un dommage causé à un particulier, le Conseil d'Etat, qui reconnaît cette responsabilité, ne se fonde pas sur l'article 1382 du Code Civil ; de même, en matière contractuelle, l'Administration n'hésite pas à user de dispositions exorbitantes du droit commun (imprévision, déchéance, etc.). Par ailleurs, la valeur pécuniaire des intérêts protégés par le droit public est beaucoup moins accusée (souvent même elle

qu'il y ait un lien quelconque entre deux Etats pour qu'immédiatement l'un travaille avec toute sa force pour augmenter son emprise sur l'autre Etat, l'autre avec toute la sienne pour la restreindre, et, s'il se peut, la faire cesser. Mais normalement le phénomène tend à une intégration des droits et du territoire du plus faible dans le territoire et les droits du plus fort. » *A. de La Pradelle : Les Principes Généraux du Droit International*, 10^e leçon, p. 3 (conférences faites à la Chaire Carnégie, 1928-1929).

(7) V. Vattel : *Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle*, § 160, chap. 12, p. 372, livre 2.

n'existe pas) que celle des intérêts protégés par le droit privé, même en ce qui concerne les biens (ils peuvent avoir une utilité publique, une valeur historique ou artistique) ; et l'on ne peut déclarer alors, comme on l'a remarqué, que *là où il n'y a pas d'argent, là cesse le droit* (8). Pourquoi le droit des gens, qui est un droit public, n'aurait-il pas ces caractéristiques ?

En raison de ces faits que nous n'avons pu que brièvement évoquer, force nous est d'envisager l'obligation internationale sous un angle où elle prenne toute sa signification. Nous détournant de l'obligation civile, pour ne la considérer que comme un cas particulier toujours susceptible de se présenter en droit international, il nous sera aisé d'obtenir l'obligation internationale : déplaçons le lien obligatoire ; faisons-le porter à la fois sur un ou des sujets de droit et sur la règle de droit elle-même ; ne voyons que des sujets soumis à un même impératif, sans nous préoccuper du rapport qui existe entre eux, et nous serons en présence du lien obligatoire créé par le droit public en général, par le droit international en particulier. C'est, en substance, la même obligation qu'en droit privé : mais ici elle s'étend parmi les sujets de droit pour cimenter leurs relations, là elle s'élève au-dessus d'eux pour les dominer. N'atteignons-nous pas au point critique où l'on se demande pourquoi la même honnêteté, le même respect de la parole donnée ne régiraient pas la vie des différentes sociétés (9) ?

(8) Les transactions motivées par l'intérêt général sont de celles qui ont une valeur pécuniaire douteuse. V. *Jhering : Œuvres choisies* (Meulenaere), tome 2, p. 204.

Les exemples donnés par Jhering en matière de prestations d'un caractère pécuniaire douteux ou secondaire, relèvent plutôt du droit public : ce sont, notamment, les livraisons d'armes, les fournitures aux administrations publiques, etc.

(9) Si l'inviolabilité des traités est battue en brèche, c'est qu'on se sert, bien à tort, de deux poids et de deux mesures selon qu'il s'agit de la vie publique ou de la vie privée : « car le salut du monde est dans un ordre de choses où les mêmes principes d'honnêteté doivent régir et les transactions entre particuliers et les traités internationaux ». Baron De Taub. *Frangulis : Dictionnaire Diplomatique*, sur : *Traité*.

Nous arrêterons là nos explications, car il serait téméraire de les pousser plus loin dans cette voie.

Il y a tout un aspect du problème que nous devons ignorer : la nature et l'essence de l'obligation. Point n'est besoin, par conséquent, que nous prenions parti pour ou contre l'une des thèses généralement en présence telles que celles-ci : l'obligation naît de la conscience collective, de « la masse des esprits » ; l'obligation émane du droit lui-même qui s'identifie avec l'Etat ; l'obligation a son principe dans la pression sociale. Ces opinions ne pourront nous intéresser qu'autant qu'elles nous apporteront, comme sources doctrinales, des matériaux pour des cas déterminés (10).

En voilà donc assez sur cette notion élémentaire, sans pouvoir ni vouloir prétendre à aucune définition ; s'il fallait donner une définition adéquate, il semble qu'elle trouverait mieux sa place dans une conclusion, alors que tous les éléments sont réunis, que dans un début. Il s'agissait simplement de fournir une précision nécessaire, au seuil de ce travail, sur un terme au maniement délicat. Qu'on veuille bien, par conséquent, nous accorder ces quelques points, pour en juger par la suite, quand ils seront mis à l'épreuve.

§ 2. — *De quelques interprétations erronées*

Toutefois, avant de passer à l'exposé du problème, il est bon de prévenir, dans leurs grandes lignes, des questions qui pourraient se poser et des difficultés qui pourraient être soulevées, quant à l'attitude adoptée dans le précédent développement. On se souvient que nous avons dit : le droit des gens, à raison de son double caractère de droit international et de droit public, nécessite une conception de l'obligation différente de celle du droit privé ; et plus loin : les principes de justice qui gouvernent les deux branches du droit doivent être les mêmes.

(10) V. Georges Davy : *Le Problème de l'Obligation chez Duguit et chez Kelsen*, *Archives de la Philosophie du Droit*, années 1933.

Tout d'abord, n'y a-t-il pas là le germe de quelque contradiction ? Si l'on se place au point de vue extérieur et général de l'obligation, concept logique, avant de descendre dans les systématisations techniques que représentent les diverses branches du droit, comme nous l'avons fait, ce soupçon de contradiction s'évanouira de lui-même. Ceci est pure apparence.

Mais voici qui semble plus grave : c'est à cause du caractère international du droit des gens que l'on se croit tenu à une technique spéciale de l'obligation ; n'est-il pas possible, dès lors, de présumer le fond dualiste de cette attitude ? Non assurément ; car même si l'on était animé de tout l'esprit moniste dont s'inspire certaine théorie juridique, on pourrait encore affirmer après son auteur (11), que le droit international, qui suit le développement historique et naturel du droit interne, ne présente que décentralisation ; que l'acte de dire le droit, qui a précédé l'application de la sanction en droit interne, le précède également en droit international ; que jusqu'ici les tentatives faites pour amener les Etats à renoncer aux sanctions spécifiques du droit international, n'ont pas abouti comme on aurait pu l'espérer (la guerre et les représailles demeurent, en effet, les sanctions ultimes auxquelles les Etats sont tentés de recourir) ; en un mot, qu'il manque au droit international actuel ce que possède à présent le droit interne : il y a une différence, qui ne tient qu'à l'âge, au degré d'évolution (ce sont d'ailleurs des faits tangibles pour tous, qui parlent plus haut que les doctrines), différence purement technique, pour l'auteur, mais qui n'en existe pas moins. Nous-mêmes, en signalant la différence, avons-nous abandonné un seul instant le plan de la technique ? Notre attitude laisse donc entière la question du monisme ou celle du dualisme, puisqu'elle n'affecte pas la nature du droit.

D'autre part, on peut craindre que le fait de qualifier résolument le droit des gens de droit public, ne nuise à

(11) V. Hans Kelsen : *La Technique du Droit International et de l'Organisation de la Paix*. *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, pp. 5, sq., 1934.

cette *coordination* de fait ou de droit, indéniable dans la société internationale, bien que souffrant nombre d'exceptions et dont on a pu dire qu'elle forme, entre Etats, une situation de droit privé (12). Pareille crainte serait injustifiée : les attributs qui nous font reconnaître dans le droit international un droit public, ne sont pas tous ceux du droit public général ; entre autres, nous avons retenu l'intérêt général, qui, plus qu'un simple attribut, est de l'essence du droit public, la subordination qui se rencontre en droit public interne étant une condition d'organisation. De ce chef, le droit international public, tel que nous l'avons envisagé, ne peut porter aucune atteinte à l'idée d'une communauté de sujets coordonnés ; le point de vue doctrinal qui se fonde sur la distinction des rapports de subordination et des rapports de coordination, ne heurte donc point le nôtre, sauf la querelle terminologique.

Notre point de vue laisse également la porte ouverte aux tendances de ceux qui préconisent une assimilation du droit international public et du droit privé, *mais dans la limite des principes*, c'est-à-dire sous réserve de reculer la séparation jusqu'aux considérations techniques (13).

Enfin, pour en terminer avec ces observations, il convient de se poser une dernière question : à nous attacher

(12) « Peut-être puis-je dire sans être mal interprété : les rapports de droit qu'un Etat établit par sa législation, entre lui et un autre Etat, sont des rapports de droit public ; les rapports de droit qui peuvent naître en vertu d'une réglementation édictée par une communauté embrassant des Etats coordonnés, sont, par nature, des rapports de droit individuel, des rapports de droit privé... Dans le premier cas, ce sont des rapports entre un Etat supérieur et un Etat subordonné ; dans le second cas, ce sont des rapports entre sujets juxtaposés. » *Triepel : Droit International et Droit Interne*, traduit de l'allemand (*Volkerrecht und Landesrecht*), p. 19.

(13) L'auteur, qui remarque que dans les arbitrages internationaux on recourt souvent au droit privé, dit à ce propos : « Especially is this so in view of the fact that general principles of law recognised by civilised states and adopted by customary and conventional international law as a source of decision in international disputes are for the most part identical with generally recognised principles of private law. » *Lauterpacht : Private Law Sources and Analogies of International Law, Author's Preface*, p. VIII, 1927.

ainsi au terme *d'obligation*, ne nous préparons-nous pas à dénaturer le sens d'une constatation juste (l'absence d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif capables de conférer la force obligatoire aux règles du droit international) prise comme point de départ ? En d'autres termes, est-ce bien l'obligation qui constitue le problème central ? Ou, tout au moins, pour étudier la force obligatoire du droit international, ne vaudrait-il pas mieux s'attacher à quelque fait ou notion qui la ferait découvrir plus aisément que ce concept dont nous poursuivons vainement la trace même inconsciemment peut-être, sous l'empire d'une classification traditionnelle propre au droit privé ? Nous ne faisons que signaler cette objection dictée par la crainte d'une analogie entre le droit international public et le droit privé, qui dénoterait, en nous y arrêtant, un singulier scrupule de notre part, vu le sens que nous donnons à l'idée d'obligation internationale (14).

§ 3. — *Exposé du problème*

Ceci dit, il est temps d'aborder le problème qui doit faire l'objet de cette étude. Voici dans quels termes il se pose : déterminer le processus de formation et de développement du contenu obligatoire du droit international public, contenu obligatoire envisagé premièrement : à un moment typique de l'évolution du droit international (donnée historique) ; deuxièmement : sous quelques chefs principaux (donnée juridique) étudiés eux-mêmes dans leur

(14) Selon Pillet, la division quadripartite qui remonte aux Institutes de Justinien, des *personnes*, des *biens*, des *obligations*, des *actions*, valable seulement pour des intérêts privés, serait, en droit international public, « un pur enfantillage » (op. cit., p. 375, chap. 10), une « méthode vicieuse » (idem : *Introduction aux Fondateurs du Droit International*, p. 389). Mais, outre que cette opinion ne nous vise pas, remarquons que le cadre de la souveraineté préféré par l'auteur au précédent, ne serait pas plus satisfaisant : quel problème plus rebutant, quel écueil plus redoutable, pour l'élaboration du droit international, que celui de la souveraineté ! Ou bien on la limite, et alors elle n'est plus, ou bien on l'admet telle quelle, et alors c'est le droit international qui disparaît.

évolution respective. Cette manière de voir devra, pour être efficace, nous conduire à évaluer aussi précisément que possible la contribution de chacun de ces chefs originaires d'obligations au droit international.

La position que l'on vient de prendre n'implique, comme on peut en juger, aucune idée préconçue, aucun axiome *a priori* ; par contre, elle requiert autre chose qu'une compilation empirique, qu'un apport de l'expérience. Elle repose seulement sur une hypothèse : que les obligations du droit international soit engendrées périodiquement par groupe, par souche, si l'on préfère, à certains tournants, à certains moment convulsifs, du droit international. N'est-ce pas la moindre des exigences, pour une recherche qui espère se tenir au niveau scientifique, que celle d'une hypothèse ? Nous n'en demandons pas davantage. Nous reviendrons bientôt sur cette question, au cours de nos observations méthodologiques.

Nous voudrions dès maintenant illustrer ces considérations. Bien que ce ne soit ni le moment ni le lieu des développements, essayons-nous sur les données fournies par la situation internationale contemporaine. Depuis 1935, par exemple, c'est le conflit italo-éthiopien, c'est l'attitude du Reich quant au traité de Versailles et aux accords de Locarno, ce sont les événements d'Espagne. Ne peut-on soutenir que les deux premières crises ont contribué, dans une certaine mesure, à l'orientation politique de certains Etats membres de la Société des Nations, hors du cadre de cette communauté, dans le cadre plus large de la société des Etats (15) ? Qu'elles ont porté par ailleurs des Etats à

(15) V. *Les Balkans et la Paix*, dans *L'Europe Nouvelle* du 13 février 1937, par M. Pierre Brossolette, p. 147. L'auteur y expose ce qu'il nomme la nouvelle orientation de la politique des puissances balkaniques ; il note, entre autres, qu'après l'accord avec la Bulgarie, la Yougoslavie paraît vouloir se rapprocher de l'Italie. Le pacte italo-yougoslave du 25 mars 1937 est venu confirmer cette observation (v. *ibid.* : *Le Pacte Italo-Yougoslave*, par M. Albert Mousset, p. 317) ; ce pacte, qui déclare ne porter aucune atteinte aux obligations internationales des contractants (article 6), est cependant moins extensif que celui de 1924, lequel stipulait qu'il garantissait le maintien de

des tendances restrictives quant aux obligations découlant des articles 10 et 16 du Covenant (16) ? En un mot, ne peut-on se demander si la question de la sécurité collective ne se trouve pas posée dans des termes particulièrement critiques et si, bien qu'on doive lui demeurer indéfectiblement fidèle, comme le font les grandes puissances pacifiques, et en raison même de cette fidélité, la notion de sécurité collective ne réclame pas d'être examinée de plus près (17) ?

Autre question. La prohibition d'exporter du matériel de guerre à destination de l'Italie, qui fut une des conséquences de l'application des sanctions à cette puissance, voyait son efficacité conditionnée par une attitude correspondante de la part des Etats non participants aux sanctions parce que non membres de la Société des Nations. Or, en l'occurrence, les Etats-Unis renforcèrent leur poli-

l'ordre instauré par les traités de paix de Saint-Germain, de Trianon, de Neuilly. Ce nouveau pacte est conclu hors de la sphère du Covenant.

(16) L'application de l'article 16 n'ayant pas donné les résultats attendus, certains Etats ont tendance à restreindre les obligations posées par cet article et l'article 10 ; cependant la France reste fermement attachée au système de sécurité collective. « Et alors, en fin de compte, on peut dire que l'application du système dépend de la conviction que les gouvernements auront que la paix est un intérêt commun, que la conservation et le rétablissement de la paix valent que chacun fasse des sacrifices. » *Basdevant* : conférence faite à la Chaire Carnégie, le 28 février 1936, *Sécurité Collective*, p. 352-353.

(17) Il y a deux moyens de préparer la sécurité : donner des lois à la guerre, ou organiser directement la paix (œuvre de la Société des Nations et des pactes de non-agression). Il faut assurer la sécurité individuelle par la sécurité sociale ; « Les diplomates croient que la sûreté est une question de force et dès lors d'équilibre de puissances ; les pacifistes prétendent que la sûreté est une question de restriction des moyens militaires, tandis qu'il s'agit du désarmement des individus... » La solution du problème dépend d'un facteur essentiel : la justice. Il ne suffit pas de s'employer à prévenir les conflits, il faut aussi une loi qui concilie les intérêts, règle les activités. L'Etat doit pouvoir trouver cette justice dans la communauté internationale, car ce qu'il réclame, ce sont des « droits d'homme ». V. M. A. de La Pradelle : *Sécurité Collective ou Sûreté Sociale*, *Revue de Droit International*, tome 14, année 1934.

tique de neutralité. Avant le prononcé des sanctions, une loi avait été votée dans ce but et un embargo sur les armes avait été décrété, en sorte que, lors de la condamnation de l'agresseur par l'organe genevois, on a pu parler d'une coopération américaine à l'application des sanctions (18).

(18) V. la loi américaine sur la neutralité du 31 août 1935. Sur ce point retenons la déclaration présidentielle se référant à la nouvelle législation : « I have given my approval to the Senate joint resolution n. 173 the neutrality legislation past by Congress last week. I have approved the joint resolution because it is intended as an expression of the fixed desire of the government and people of the United-States, to avoid any action which might involve us in war. The suppose is wholly excellent and the joint resolution will, to a considerable degree, serve that end. Further careful consideration of neutrality is needed. It is most desirable that there can and will be extension to include provisions dealing with other important aspects of our neutrality policy not dealt with in this temporary measure. » *New-York Herald*, 1^{er} septembre. Le 6 octobre, constatant qu'un état de guerre existe entre l'Italie et l'Ethiopie, le gouvernement américain décrète un embargo sur les armes en provenance des Etats-Unis et à destination de l'un quelconque des belligérants : v. *ibid.*, 7 octobre. Enfin, le 9 octobre, tandis que les sanctions sont décidées par la Société des Nations, à l'encontre de l'agresseur, on se demande aux Etats-Unis de quelle façon une coopération américaine avec la Société peut être organisée : v. *New-York Herald*, 9 octobre 1935. V. aussi déclaration de M. Cordell Hull, 15 novembre 1935, stipulant que l'envoi aux belligérants de certaines matières premières (pétrole, fer, etc...) était contraire à la politique américaine de neutralité. *Neutrality Act*, 31 août 1935. V. *Documentation Internationale*, années 1934-1935, p. 291.

La loi américaine sur la neutralité ne constitue pas un instrument de collaboration des Etats-Unis avec la Société des Nations ; elle est plutôt l'inverse. Néanmoins, elle est susceptible d'interprétations diverses, et, en pratique, elle a pu servir aux essais de collaboration : « Le « neutrality act » se situe au confluent de deux tendances ; les partisans passionnés de l'isolement total, les Hiram Johnson, les Borah, les Nye, triomphent puisque l'Amérique répudie tout lien avec tout belligérant... Quant aux amis de la Société des Nations tels que le sénateur Pope ou certains membres du gouvernement, ils apercevaient bien dans le « neutrality act » le germe de situations absurdes, mais le génie américain est empirique, et se nourrit toujours de données immédiates : or, chose curieuse, dans le cas de la guerre italo-éthiopienne, la loi fonctionnait à la satisfaction de tous — pourvu que la Société des Nations elle-même fonctionnât. En effet, les chefs du mouvement pro-Société des Nations avaient trouvé le moyen légal

Toute la question est alors de savoir si les Etats-Unis, par leur réforme législative, par leur attitude générale, ont ou non abandonné l'ancienne conception de la neutralité.

C'est que la neutralité, qui est intimement liée à la guerre, s'est révélée, depuis le grand conflit mondial, singulièrement peu adaptée aux conditions de la vie internationale moderne l'ampleur même des conflits, avec les moyens puissants dont on dispose, ainsi que les bouleversements économiques qu'ils entraînent, doivent finir par rendre la neutralité impossible ; c'est que, d'autre part, la Société des Nations est un fait qui modifie, non seulement la capacité de ses membres, mais encore celle des autres Etats : comment un Etat non membre de la Société des Nations peut-il tenir pour non avenue une décision prise par une collectivité librement organisée par des Etats souverains ? C'est, enfin, que les Etats-Unis sont signataires du pacte de Paris qui proscriit toute guerre individuelle engagée pour des fins propres. Aussi, en dépit de la position circonspecte de ceux-ci qui redoutent toujours de prendre quelque responsabilité dans les affaires européennes, a-t-on pu signaler, depuis un certain temps, une tendance américaine à la modification, sinon à l'abandon, de l'ancien régime de la neutralité, avec, notamment, la politique du président Roosevelt (19).

Etablissons une progression : du cercle diplomatique passons au cercle social et idéologique. Les événements d'Espagne susmentionnés ne nous invitent-ils pas à élargir ainsi le champ de nos investigations ? Est-ce la question de la situation internationale créée par une guerre civile, ou bien celle d'un conflit qui ne serait qu'un épisode, porté

d'appliquer l'embargo sur des objets dont l'Italie aurait passé de fortes commandes : avions, tanks, comme l'action italienne était extrêmement impopulaire en Amérique, tout se passait en pratique comme si les Etats-Unis appliquaient les sanctions conjointement avec la Société des Nations. C'était faire dans des conditions favorables l'expérience de cette collaboration. » *Pierre de Lanux : La Neutralité américaine en 1936*, chapitre III : *L'Etape de 1935 et le statut actuel*, pp. 25-26. Publications du Centre d'Etudes de Politique Etrangère, 1936.

(19) V. M. Politis : *La Neutralité et la Paix*, chap. III, IV, V.

au paroxysme, de la lutte de deux idéologies qui se divisent l'Europe ? Si l'on se place à ce dernier point de vue, on aperçoit toute la gravité de la question, non plus seulement dans l'ordre strictement diplomatique, mais encore dans celui de la communauté internationale, au sein de laquelle on peut assister à la formation de blocs, soudés non par de simples rapprochements que dictent des intérêts de circonstance, mais par des analogies politiques et sociales de structure interne (20).

Dans ce complexe d'intérêts, de système et d'idées, une initiative diplomatique prise par une grande puissance obtient une adhésion générale et aboutit à la création d'un comité chargé de réaliser le principe de cette initiative : la non-intervention (21). Avec le recul nécessaire, ne re-

(20) Discours du délégué espagnol, M. Del Vayo, à l'assemblée de la Société des Nations le 25 septembre 1936 : démonstration du caractère illégitime de la politique de non-intervention... Affirmation d'un nouvel état de choses au sujet de la guerre : les conflits entre Etats tendent à être remplacés par les conflits entre idéologies. Déclaration de M. Potemkine, représentant soviétique à la session extraordinaire de la Société des Nations, 10-12 décembre 1936, affirmant la volonté de son gouvernement de persévérer dans la non-intervention, *bien que cette mesure procède d'une injustice*. V. le discours du chancelier Hitler, le 30 janvier 1937, déclarant que l'un des objectifs de la politique allemande reste la lutte contre le bolchevisme.

(21) Proposition de la France, pour adopter une attitude commune, en faveur de la non-intervention ; projet d'accord présenté par la France le 8 août ; adhésion spontanée de l'Angleterre ; adhésion de l'Italie le 14, de l'Allemagne le 17, etc. Constitution du comité de non-intervention et première séance le 9 septembre. Communiqué de la séance du 23 décembre au terme duquel le gouvernement britannique expose qu'il apporte son aide au Comité pour maintenir les événements d'Espagne entre leurs frontières. Société des Nations : session extraordinaire des 10-12 décembre, déclaration de lord Cranborne : dans le même sens. Déclaration de M. Viénot, représentant de la France, affirmant la nécessité de la non-intervention, pour préserver la communauté internationale d'une extension du conflit. Discours de M. Yvon Delbos, Ministre des Affaires Etrangères, à Châteauroux, le 31 janvier 1937, affirmant toujours la volonté française de non-intervention. Protestation soviétique le 26 octobre 1936 : les obligations ayant été violées par certains membres, les autres en sont relevés. Réponse portugaise : si le gouvernement soviétique se prétend délié, il doit le faire clairement. Déclaration italienne : l'existence de l'accord dépend de la conservation de l'harmonie primitive

gardera-t-on pas cette initiative comme la mise en œuvre d'un principe de droit international ou comme une simple précaution politique destinée à circonscrire un danger, selon qu'elle aura réussi ou sombré ?

Et si, à un troisième stade, on envisage la situation internationale sous son aspect économique, la corrélation du droit et des nécessités vitales étant alors particulièrement étroite, on peut déduire presque infailliblement d'une certaine situation commerciale, industrielle ou agricole, l'adoption par tel Etat, ou tel groupe d'Etats, de telle règle de droit (22).

des points de vue ; les obligations doivent être réciproques (v. Documents publiés par l'*Europe Nouvelle*, supplément).

(22) Après la guerre, l'attitude des alliés, quant à la politique commerciale, sera dictée par le souci de ne pas se priver de certains marchés, de ne pas favoriser la formation d'une union douanière des ex-ennemis, etc. ; il faut tendre vers un état de paix durable, non vers une guerre économique défensive ; « Dès lors, on ne saurait adopter une politique commerciale qui aurait un résultat précisément opposé : c'est-à-dire celui de perpétuer la guerre en Europe, tant sous forme de décrets prohibitifs que de grève des consommateurs, de créer des coalitions économiques ayant pour résultat de diviser le monde en deux camps ennemis et de forcer les neutres à prendre parti. » Gide : *La Politique Commerciale Après la Guerre*, *Revue d'Economie Politique*, année 1917, p. 171 sq.

Nous sommes, économiquement, dans une situation d'instabilité générale ; l'adoption d'un régime donné, conventionnel ou autre, exige des modifications correspondantes sur les marchés intérieurs des Etats. Vis-à-vis des pays soumis au contrôle des changes, aux contingentements (Allemagne, Italie), et des pays à régime libéral (Angleterre), il résulte des accords conclus par elle en 1935, que la France oriente sa politique à mi-chemin entre le libéralisme et le protectionnisme, comme le lui commande l'état de sa production. V. M. Naudin (ibid.) : *La Politique Douanière et les Accords Commerciaux*, année 1936, p. 1075-1082.

La dépendance économique est une idée qui va s'affirmant de plus en plus, p. 71. ... L'autonomie pour certains produits signifie la dépendance plus étroite pour d'autres, p. 71. ... Dans l'état actuel, on ne peut s'astreindre à des obligations prolongées ; il faut liquider le passif de la guerre, revenir à une situation normale, favorable aux traités de commerce, p. 90 sq. V. Vittorio Scialoja, Eugenio Rignano : *La Politica Commerciale dell'Italia*.

Au sujet des ports d'intérêt international, on a dit que « les accords bilatéraux sont toujours mal acceptés — gli accordi bilaterali

§ 4. — *Intérêt de la recherche*

L'intérêt de notre recherche ? Il est unique. Ce seul intérêt, nous le formulons comme suit : être en mesure d'affirmer, au terme de ce travail, l'existence de l'obligation. Ce n'est pas là une affirmation gratuite. En effet, en l'absence de coercition, il n'est pas dans le sens commun de voir aisément une obligation. Un problème tel que le nôtre ne se pose pas en droit interne, non parce que les éléments y font défaut, mais parce que sa solution n'y sert de rien : à quoi bon se demander si le droit oblige, puisque la loi est là, avec tout l'appareil de la force publique que sa seule application ou sa seule violation peut mettre en branle, pour faire pression sur les récalcitrants ? L'obligation et la coercition font ainsi, en apparence, étroitement corps, pour le plus grand bien de l'ordre social assurément, mais aussi pour le malheur d'une conception exacte de l'obligation dans le droit en général ! Pourtant, n'a-t-on pas remarqué, à juste titre, que c'est en matière d'obligation que l'on distingue le plus facilement le droit de la contrainte (23) ?

La situation du droit international, situation privilégiée puisque la réalité juridique n'y est point voilée par le fait matériel de la contrainte, doit nous permettre de déga-

sono sempre mal tolerati » — que mieux valent « ceux librement stipulés, sous la poussée de nécessités senties et d'une atmosphère de collaboration amicale — Quelli liberamente stipulati, sotto la spinta di necessità sentite e di un'atmosfera di amichevole collaborazione ». *Il Regime dei Porti e il Traffico Internazionale, Commerciale, Pubblicazioni dell'Associazione Italiana per la Società Delle Nazioni*, 1931-32, p. 154.

(23) Nous avons à démontrer que ce qui n'est pas sanctionné est encore du droit : en matière d'obligation, c'est très clair ; il faut distinguer l'obligation de prêter de l'obligation de céder à la contrainte exercée pour faire exécuter la prestation... D'autre part, toute règle s'appuie sur une autre règle, tout pouvoir sur un autre pouvoir, de sorte qu'à un certain degré, il n'y a plus de contrainte du tout ; le droit en est réduit alors à s'appuyer sur des pouvoirs moraux ; il ne cesse pas pour cela d'être du droit. V. *Triepel* : op. cit., p. 105-106.

ger l'obligation, internationale spécialement, mais non pas uniquement internationale (24). C'est pour avoir fixé son regard exclusivement sur l'absence de contrainte organisée, qu'un auteur comme Austin est allé jusqu'à qualifier le droit des gens de simple morale internationale positive.

§ 5. — *Observations méthodologiques*

La présente étude fait aux préoccupations méthodologiques une place importante. Tout d'abord, au point de vue matériel, deux procédés s'offrent à nous. Retrouver, en la prenant dans son dernier état, par l'étude si pratiquée en droit, des précédents, l'origine d'une règle à caractère obligatoire et en reconstituer en même temps les phases : ce procédé tient de la méthode analytique. Il faudrait faire le même travail pour plusieurs obligations dont on présumerait l'origine commune et dégager cette origine. Mais ce genre d'investigation nécessiterait un choix préalable : d'où part d'arbitraire et complication. Par exemple, on étudierait les effets de la succession d'Etat sur l'obligation aux dettes, sur l'obligation de respecter les droits acquis à des ressortissants de l'ancien Etat, ou à des étrangers, etc. Ainsi l'on commencerait par s'appuyer sur les bases établies par un projet présenté en 1934, à l'Institut

(24) Il y a, dans le droit international, un défaut d'organisation ; cependant, il ne s'ensuit pas que le fondement de l'obligation y soit différent de ce qu'il est en droit interne : « Mais s'il en est ainsi, il nous faut réviser les données de notre problème, car notre recherche sur le fondement de l'obligation en droit international ne peut trouver la réponse que dans une recherche sur le fondement de l'obligation dans le droit en général. En un sens, ceci facilite la tâche ; à tout le moins la responsabilité du juriste international est partagée par d'autres, car il cesse d'y avoir dans son sujet aucun mystère spécifique qu'il lui faille tâcher d'expliquer. » Brierly : *Le Fondement du Caractère Obligatoire du Droit International*, *Recueil des Cours de l'Académie du Droit International*, tome 3, p. 535, année 1928.

On peut arriver à la même explication en se fondant sur le sens moral, utilitaire et juridique de l'homme : d'où évolution identique dans toutes les branches du droit, le droit international (qui manque de législateur) n'étant qu'au début de cette évolution. V. M. *Le Fur : Précis de Droit International*, p. 6.

de Droit International, en invoquant les précédents qui y sont cités, en faveur de la thèse selon laquelle l'Etat est rarement lié par les droits acquis à des particuliers, en droit public (25) : refus, par le gouvernement français, de garantir des concessions octroyées à des citoyens américains, à Madagascar, avant son annexion ; même solution admise par le traité de paix de Paris entre les Etats-Unis et l'Espagne, ainsi que lors de l'annexion du Transvaal à l'Empire britannique où le gouvernement britannique déclare que, si l'Etat s'acquitte de ces obligations, loin d'y être tenu, c'est à raison d'une coutume qui reconnaît la possibilité d'une indemnisation facultative. On exposerait ensuite des cas rentrant dans cette matière, tels que : la reprise par la France, après la guerre de 1914-1918, de l'Alsace-Lorraine libre de toute charge, la dissolution de l'Union suédo-norvégienne (26), les affaires relatives à la dette colombienne et soumises à la commission mixte Grande-Bretagne-Vénézuéla, en 1869, ainsi que l'affaire des bons colombiens (même question) soumise précédemment

(25) *Annuaire de l'Institut de Droit International, Travaux Préparatoires de la Session de Paris, 1934, 18^e Commission, Rapport supplémentaire, Cavaglieri : Effets Juridiques des Changements de Souveraineté Territoriale. Projet de Résolutions : A) Les obligations internationales de l'Etat éteint disparaissent avec lui ; respect des droits acquis en droit privé, à des étrangers, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à l'ordre public de l'Etat nouveau ; indemnité adéquate des fonctionnaires publics non maintenus en service ; quant au domaine, obligations patrimoniales mises à la charge de l'Etat nouveau (vis-à-vis des créanciers étrangers).*

B) Le démembrement territorial ne porte pas atteinte à la constitution et aux obligations internationales de l'Etat démembré ; l'Etat annexant est tenu, même en l'absence d'accord exprès, de prendre à sa charge une partie de la dette de l'Etat démembré. V. p. 473 et sq.

(26) Convention de Carlsstädt du 26 octobre 1905, article 3 : « La présente convention recevra son application même si les différends qui viendraient à se produire avaient leur origine dans des faits antérieurs à la conclusion ; mais elle ne s'appliquera pas aux différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de conventions contenant une clause spéciale d'arbitrage... » V. *Karls Strupp : Documents pour servir à l'Histoire du Droit des Gens*, p. 266-267, tome II. V. aussi *Descamps et Renault : Recueil International des Traités au xx^e Siècle*, année 1905, p. 852.

à la commission mixte des réclamations Etats-Unis-Colombie (27).

Inversement, on pourrait observer que chacun de ces événements a soulevé des questions de droit qui sont susceptibles d'être ou de devenir des points de départ pour l'élaboration de telles règles obligatoires ; on pourrait donc partir de l'un de ces événements et réaliser les obligations auxquelles il a donné naissance. C'est le second procédé qui tient de la méthode synthétique et que nous adopterons d'abord il nous faut éviter de considérer l'histoire contemporaine comme un terme, alors qu'elle n'est plus qu'un degré, qu'un anneau de la chaîne ; ensuite, en nous plaçant au point de vue du développement de la progression, il nous garantit contre les rapprochements superficiels ; enfin, il facilite la tâche, par le fait qu'il va du simple au composé. En un mot, il est plus aisé de descendre le cours de l'histoire que de le remonter.

Du point de vue formel, nous ne nous attacherons pas plus à telle source du droit international qu'à telle autre. Considérons le traité. Il peut être obligatoire, mais il ne le sera que pour les parties ; cependant, par le jeu des clauses d'adhésion individuelle (pacte de la Société des Nations), ou générale (quatrième convention de La Haye 1907 : lois et coutumes de la guerre), il s'étendra à toute

(27) La Colombie, scindée en trois Etats depuis 1830, Nouvelle-Grenade, Vénézuéla, Equateur, avait émis des emprunts dont les trois nouvelles républiques se partagèrent le passif par une convention de 1834 entre la Nouvelle-Grenade et le Vénézuéla, à laquelle l'Equateur accéda plus tard. Des réclamations surgirent relativement au non paiement d'une partie de cette dette en raison du retard imputable aux porteurs des titres ; sir Bruce déclara que la commission n'était pas compétente pour trancher ce litige. Après l'affaire des réclamations américaines, la commission mixte anglo-vénézuélienne, qui termina ses travaux le 5 novembre 1869, eut à examiner des réclamations analogues : la commission se déclara incompétente, le Vénézuéla ayant écarté toute réclamation par une décision législative qui déniait aux créanciers le droit de se faire payer. M. Joel parla cependant d'obligation morale pour le Vénézuéla, de compétence, par conséquent, pour la commission « sorte de cour d'équité ». Le refus de la commission est difficilement explicable. V. M.M. de La Pradelle et Politis. *Recueil des Arbitrages Internationaux*, tome II, pages 490 sq.

une communauté ; il peut même obliger des tiers (article 17 du Pacte de la Société des Nations) ; il faut aussi admettre la théorie traditionnelle, suivant laquelle des Etats tiers peuvent devenir sujets de droit par le fait d'un traité qui leur est étranger (28). Mais le traité ne constituera pas toujours un accord obligatoire (cas des gentlemen's agreements, de celui, par exemple, du 2 janvier 1937 entre l'Angleterre et l'Italie).

Quoi qu'il en soit, la question n'est point ici de savoir si le traité est ou doit être observé, ou même si la conviction des Etats intéressés est qu'il doit être observé, comme on l'a soutenu (29), mais de savoir si le traité est l'expression d'une nécessité sociale ou autre, qui lui confère sa force obligatoire ; selon la nature de cette nécessité, il réalise une obligation permanente ou temporaire, générale ou relative. Nous ne pouvons voir dans le traité international un simple instrument qui n'a besoin que de son propre cadre pour s'imposer : pour qu'il puisse se suffire, un traité doit renfermer une substance ; cette substance, c'est une tranche de vie internationale ; à ce titre, le traité apparaît comme susceptible d'engendrer une règle de droit. Nous dirons de même des autres sources du droit international.

En ce qui concerne la jurisprudence, nous devons reconnaître qu'à la différence des autres modes de formation du droit, elle ne nous laisse pas de doute, le plus souvent, sur le caractère juridique de ses données. Elle est, en droit international privé de législateur, une source authentique, un commencement de législation. Mais nous répétons que nous traiterons toutes les sources sur un pied d'égalité.

Nous prendrons à la méthode positive ou historique un élément qui lui appartient, certes, mais qu'elle veut faire spécifiquement sien ! à savoir : le fait, la manifestation tangible du droit, qui appartient ou devrait appartenir

(28) V. Hans Kelsen : *Contribution à la Théorie du Traité International*, *Revue Internationale de la Théorie du Droit*, pages 283 sq., 1936.

(29) Chailley : *La Nature Juridique des Traités Internationaux*, thèse Paris 1935, page 76.

à toutes les méthodes. Car c'est là un élément qui condamne la méthode positive en tant que *méthode*, c'est-à-dire en tant que procédé complet de *solution* des problèmes juridiques, mais qui la recommande en tant qu'instrument de travail (30). La méthode positive et les méthodes qui n'utilisent que des principes, que des conceptions *a priori* sont en somme deux phases extrêmes d'un même processus doctrinal : entre ces deux extrêmes, il y a toute la gamme des facteurs sociaux, économiques, moraux, qui élève les règles du droit positif à la hauteur des principes, qui, à l'inverse, amène les principes au contact des faits. Nous sommes, par notre attitude, conduits à rapprocher les sources dites formelles des sources dites matérielles et à ne plus surestimer les unes au détriment des autres, le contenant au détriment du contenu (31).

(30) « Si ceux qui ont la charge des affaires extérieures des Etats invoquent, dans leurs différends avec les autres Etats, non les idées de justice qui se recommandent le plus à ce moment aux parties en cause, mais un corps de règles préalablement déterminé, on peut être assuré que les relations mutuelles des Etats sont gouvernées par ces règles et qu'elles forment l'objet propre du droit international. Ceux qui l'étudient doivent donc principalement rechercher ce qui est, non ce qui devrait être. Et leur méthode sera nécessairement historique... » *Lawrence : Principes de Droit International*, trad. de *La Pradelle et Dumas*, 4^e édition, chap. I, page 13. Mais le souci du réel, de l'historique, doit conduire à voir beaucoup plus loin, beaucoup plus grand qu'un « corps de règles » qui n'est souvent qu'une bien pâle image de la réalité politique ou sociale, qui, parfois même, ne fait qu'envelopper d'illusions cette réalité ! Il y a, dans la conception de l'auteur, qui est celle d'un positiviste, cette préoccupation très légitime, sans doute, d'échapper aux procédés subjectifs et utopiques, de ne connaître que le *fait* pour éviter l'erreur, mais qui aboutit à un résultat tout opposé : le retranchement derrière les mots, ou derrière des abstractions. Une méthode historique intégrale et rigoureuse ne peut se contenter de la loi : derrière la loi elle voit le législateur, et derrière le législateur, les nécessités, les idées, jusqu'aux simples tendances ; car tout est historique. Voilà pourquoi cette méthode n'est qu'une base commune à toutes les méthodes.

(31) « Les promesses que les Etats se font de se comporter d'une façon déterminée dans des hypothèses de fait déterminées, ont leur cause première dans les besoins concrets et les intérêts de ces Etats, ou dans les exigences idéales de justice qui sont, à un moment donné, diffuses dans la conscience sociale. » *Anzilotti : Cours de Droit Inter-*

C'est donc sous le signe des éléments essentiels de la vie internationale que nous mettons cette recherche (32).

L'intérêt des investigations auxquelles nous allons procéder veut qu'elles soient limitées, encore qu'elles demeurent bien vastes. Nous prendrons en effet pour premier objectif, la communauté internationale au moment du congrès de Vienne, en progressant, par la suite, à travers la société des Etats ; nous renouvellerons, pour la Société des Nations, la même série de démarches. Sans doute remarquera-t-on que notre point de départ coïncide avec ce que l'on est convenu d'appeler une période nouvelle, la période du droit des gens dont nous ferions encore partie. Mais telle n'a pas été la raison déterminante de notre choix qui s'est inspiré surtout du désir et de la nécessité d'étendre le plus possible le champ de la recherche tout en le limitant (33). On nous concèdera, espérons-nous, que l'on

national, chap. 3, page 67. « I motivi per cui uno stato è venuto in questa opinione di necessità sono diversi e complessi, può essere la riconosciuta autorità del potere che ha promanata la norma... può essere il timore degli effetti della violazione... può anche essere la pura adesione volontaria alla norma per la sua bontà intrinseca, per la ragionevolezza che anche i rapporti tra gli stati non si sottraggano alla legge del giusto, per riflessione della maggior convenienza comune. » Les motifs pour lesquels un Etat s'est rendu à cette opinion de nécessité sont divers et complexes, ce peut être l'autorité reconnue du pouvoir qui a édicté la norme... la crainte des effets d'une violation du droit... ou même l'adhésion volontaire à la norme pour ce qu'elle a de bon en elle-même, pour la raison que même les rapports entre Etats n'échappent pas à la loi du juste, à cause du plus grand intérêt commun. S. Gemma : *Appunti di Diritto Internazionale*, *Diritto Pubblico*, page 6.

Toutes ces observations sont justes, mais après les avoir faites, ces auteurs les rejettent à l'arrière-plan dans le domaine des *sources éloignées*.

(32) La vie internationale se range sous quatre aspects : la politique, le commerce, la justice et l'humanité. V. M. de la Pradelle : *op. cit.*, deuxième leçon. Nous pouvons et devons souscrire à cette observation en la considérant comme se rapportant, non pas seulement à des chapitres du droit international, mais au droit international dans sa totalité.

(33) On distingue cinq périodes dans l'histoire du droit international : la première va de l'antiquité jusqu'à la chute de l'empire romain ; la seconde, de là à la paix de Westphalie ; la troisième, de

ne perd rien à se limiter dans l'histoire et que, peut-être, le mot de la société internationale, comme on a pu le dire des sociétés humaines en général (34), est : « palingénésie ».

PLAN GÉNÉRAL

Nous nous proposons de traiter notre sujet en nous plaçant successivement dans la société des Etats et dans la Société des Nations (Société des Nations au sens spécial et actuel) ; d'où deux parties.

PREMIÈRE PARTIE. — Dans la société des Etats :

- I. — Du congrès de Vienne (1815).
- II. — Du Congrès de Paris (1856).
- III. — Du traité de Washington (1871).

DEUXIÈME PARTIE. — Dans la Société des Nations :

- IV. — De la paix.
- V. — De la justice.

APPENDICE. — Incidence de la Société des Nations sur la société des Etats et inversement.

VI. — Conclusion.

Westphalie à la révolution française ; la quatrième, de la révolution à 1815 ; la cinquième enfin, de 1815 à nos jours. V. P. *Fauchille* : *Traité de Droit International Public*, tome I, page 67.

(34) V. Ballanche : *Essais de Palingénésie Sociale*, épilogue, tome II. Nous ne citons cet ouvrage étranger à notre domaine que pour mémoire.

PREMIÈRE PARTIE

DANS LA SOCIÉTÉ DES ÉTATS

CHAPITRE PREMIER

DU CONGRÈS DE VIENNE

OBJET DU CONGRÈS. LE RANG DES AGENTS DIPLOMATIQUES.
LA NAVIGATION SUR LES FLEUVES INTERNATIONAUX.

Entre les grandes époques du droit des gens qui ont précédé la nôtre, celle de 1815, où des plénipotentiaires de toute l'Europe se réunirent à Vienne pour toucher à des problèmes qui étaient l'enjeu même d'une vaste communauté de nations, paraît assez indiquée à notre recherche ; car le meilleur champ d'expérience historique est celui qui laisse voir, superposés, les éléments anciens et les éléments nouveaux, ce que l'on conserve ou restaure et ce que l'on ajoute ou substitue ; or il est permis d'affirmer que le congrès de Vienne a été tout cela.

§ 6. — *Objet du congrès*

Il n'est besoin, pour s'en convaincre, que d'exposer brièvement son objet. L'article trente-deux du traité de Paris du 30 mai 1814 stipulait que les puissances qui avaient pris part à la dernière guerre enverraient des plénipotentiaires à Vienne avec mission de compléter les dispositions dudit traité (35). La réunion que l'on envisageait

(35) Article trente-deux du traité du 30 mai 1814 signé à Paris entre l'Autriche et ses alliés d'une part, et la France d'autre part : « Dans le délai de deux mois toutes les puissances qui ont été engagées de part et d'autre dans la présente guerre, pour régler, dans un

avait donc un caractère bien défini et, par ailleurs, plus spécial que général ; surtout, il apparaissait que l'on ne pensait pas y faire œuvre de grande initiative.

Mais le 8 octobre, les représentants des huit puissances (Autriche, Russie, Prusse, Grande-Bretagne, France, Espagne, Portugal, Suède), déclaraient qu'afin de mieux remplir leur tâche, il convenait d'engager de libres pourparlers avec toutes les puissances et de différer jusqu'à « maturité » des questions à résoudre, l'ouverture de la réunion générale (36) : ainsi on élargissait le cadre du congrès en y appelant tous les Etats et en recourant aux formes les plus souples des négociations.

Cependant, il n'en faudrait pas déduire une modification radicale de la conception primitive ; la tournure même des négociations montre bien plutôt que l'on y persévérerait (37). Le congrès de Vienne est resté l'œuvre des grandes puissances répondant à cette préoccupation : après les bouleversements de la Révolution et de l'Empire, ramener l'Europe à la situation antérieure. Les trois comités ou commissions créés par le comité des Huit (1° pour les affaires de l'Allemagne ; 2° de la Suisse ; 3° de l'Italie), avaient en somme presque uniquement à opérer une ré-

congrès général, les arrangements qui doivent compléter les dispositions du présent traité. » *De Martens : Recueil des Traités*, tome II, page 12.

(36) V. Flassan : *Histoire du Congrès de Vienne*, tome I, pages 26 sq.

(37) « Un grand nombre de plénipotentiaires, particulièrement dans les Etats du second rang, se flattaient qu'après la vérification de leurs pleins pouvoirs, ils seraient admis au congrès comme dans une assemblée générale délibérante. » Mais dans la séance du comité des Huit du 13 novembre ce point de vue fut nettement écarté. Et après l'organisation des commissions : « le congrès fut regardé dès lors comme constitué et en pleine activité, non pourtant d'après l'idée de ceux qui voulaient y retrouver une assemblée générale des plénipotentiaires prononçant sur tous les intérêts de l'Europe, mais comme une réunion des plénipotentiaires des puissances signataires de la paix se concertant, quand le besoin l'exigeait, avec les Etats inférieurs sur les moyens de compléter le traité de Paris du 30 mai, par la distribution des territoires et des indemnités. C'était là la vocation essentielle du congrès... » *Flassan : op. cit.*, livre premier, pages 32 et sq.

partition de territoires ; répartition qui, assurément, devait avoir égard au passé, mais qui devait aussi s'inspirer du souci de l'avenir : remanier la table des valeurs et des forces en agrandissant ou en diminuant tel ou tel Etat. Ne craignait-on pas la France, la Russie, sur le continent, la Grande-Bretagne sur mer ? De sorte qu'on a pu faire de ces craintes mutuelles l'objet même du congrès ou tout au moins les principes qui l'ont guidé (38). Tel semble avoir été ce qu'on a appelé « l'esprit positif du congrès » à côté de son « esprit présumé » où le congrès devient réparateur et législateur (39).

Mais ceci nous fait passer d'un ordre de considérations dans un autre : de l'ordre politique à l'ordre moral, social et juridique. Les rapports des Etats européens avaient subi, du fait de la Révolution et de l'Empire, des changements aussi brusqués que profonds : d'une part, les frontières avaient été remaniées et les traités écrits « avec l'épée » ; d'autre part, les conquêtes républicaines, opérant la diffusion des idées démocratiques et déterminant le choc des dynasties et des peuples, avaient développé chez ceux-ci l'esprit constitutionnel et chez celles-là l'esprit d'auto-défense. Depuis 25 ans, a-t-on dit, on avait éprouvé des

(38) « Les principes politiques paraissent avoir été :

1° de mettre l'Allemagne à l'abri de nouveaux actes de suprématie de la part de la France, et empêcher celle-ci de se servir de l'Allemagne contre elle-même et contre les autres ;

2° de tenir en réserve les territoires vacants, comme un fonds commun dans lequel on puiserait les indemnités qui seraient à assigner ;

3° de stipuler l'établissement de constitutions dans lesquelles les peuples trouveraient un hommage rendu à leurs lumières et une garantie pour l'avenir ;

4° de rétablir, autant que possible, chacun dans ses possessions, en n'exigeant que les sacrifices commandés par le bien général, et en prenant pour base de ces restitutions, la légitimité considérée comme le principe réparateur de l'ordre si longtemps violé en Europe, et le conservateur de celui que le congrès travaillait à établir. » *Pradt (Dominique de) : Du Congrès de Vienne, tome II, chapitre 10, page 158.*

(39) V. *ibid.* chap. 9 (*de l'esprit présumé du congrès*) et chap. 10 (*de l'esprit positif du congrès*).

deux côtés de grandes secousses ; n'aspirait-on pas à une certaine stabilité (40) ? Après ce conflit général des armes et des idées, il fallait reconstruire et consolider les résultats de la reconstruction. Aussi le congrès de Vienne ne devait-il pas être, dans la pensée des souverains, une expérience unique, sans lendemain, mais, en quelque sorte, la première d'une série de réunions périodiques pour l'exécution des traités et partant pour le maintien de la paix. C'est en effet ce que prévoyaient l'accord entre les puissances alliées du 20 novembre 1815, du même jour que la paix avec la France, et la transaction du 15 novembre 1818 entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie.

De part les circonstances qui l'ont préparé et entouré, le congrès a été regardé comme bien supérieur aux précédents, pour avoir grandement contribué à la formation du « droit public » de l'Europe (41).

Parmi des préoccupations d'ordre exclusivement politique, le congrès s'est attaché à résoudre des questions qui intéressaient directement le droit des gens, telles que : le rang des agents diplomatiques, le statut des fleuves internationaux, la traite des noirs (42). C'est de ces rubriques

(40) « Mais de Pétersbourg à Cadix, quel était le besoin général ? Stabilité et repos.

Quel était le vœu général ? Stabilité et repos.

Quel était le cri général ? Stabilité et repos. Et ce cri, comme la voix du peuple, était bien pour cette fois la voix de Dieu. » Ibid., chap. 9, p. 142.

(41) V. *Flassan* : op. cit., tome II, livre quinzième, pages 342 et s. *Pradt* (*Dominique de*) : loc. cit., pages 145 et s.

« Jamais, depuis que les nations ont établi l'usage de confier à des ministres, des agents diplomatiques, la défense de leurs droits, l'histoire n'avait offert l'exemple d'une réunion d'hommes d'Etat chargés de régler de si grands intérêts. » Deux circonstances favorables : d'abord l'accord préalable sur beaucoup de points, puis la présence et l'amitié des souverains. V. *Charles de Martens* : *Tableau Historique de la Diplomatie*, cinquième période, rénovation du système politique.

(42) Les quatre puissances alliées, Autriche, Angleterre, Prusse et Russie, avaient disposé dans la conférence du 22 septembre qu'en attendant que l'accord fût réalisé entre elles sur des questions de distribution territoriale, « les plénipotentiaires des alliés, réunis à ceux

que l'on peut faire autant de chefs d'obligations. On s'étonnera sans doute que nous ayons consacré un développement aux considérations générales ; mais on en découvrira la raison, si l'on se place au point de vue essentiellement concret qui est le nôtre et qui impose de ne pas considérer les branches indépendantes du tronc. Nous nous occuperons successivement du rang des agents diplomatiques et de la navigation sur les fleuves internationaux.

Nous donnerons ci-après un tableau (v. p. 38) qui montre combien les adhésions à l'acte général du congrès du 9 juin 1815, dans une période de moins de quatre ans, ont été rapides et nombreuses. En définitive, seul le Saint-Siège n'y a pas accédé. Ce tableau vaut pour les développements qui suivront car les questions y étudiées ont leur source dans des règlements qui ont été annexés à l'acte final.

de France et d'Espagne, s'occuperaient des autres questions d'un intérêt général », *Flassan* : op. cit., livre premier, page 15.

Nota. — Les ratifications de l'acte final du congrès de Vienne, du 9 juin 1815, furent échangées, par la France, à Paris, avec l'Autriche le 16 février, la Grande-Bretagne le 15 janvier, le Portugal le 5 juillet, la Prusse le 14 février, la Russie le 29 février, et la Suède et Norvège le 20 avril 1816. V. *Traité et Conventions en vigueur entre la France et les Puissances étrangères*, Recueil préparé par le Ministère des Affaires Etrangères, par M.-J. Basdevant, tome III, page 631.

ACCESSIONS A L'ACTE FINAL DU CONGRÈS DE VIENNE

ACCESSIONS	SIGNÉES	VIS-A-VIS	ACCEPTÉES	RATIFIÉES
Sardaigne.	1815. Juillet 20. 1815. Octobre 15. 1816. Octobre 8. 1816. Novemb. 22. 1817. Janvier 20.	Autriche. Grande-Bretagne. Prusse. Russie. France.	Prusse. Russie. France.	1816. Décembre 9. 1816. Décemb. 16. 1817. Février 5.
Saxe - Cobourg - Saalfeld	1815. Juillet 31.			
Saxe-Gotha- Altenbourg	1815. Décemb. 1 ^{er} .	{ Autriche. Grande-Bretagne. Portugal. Suède et Norvège.	{ Grande-Bretagne. Portugal. Suède et Norvège. Autriche.	
Saxe-Weimar.	1815. Décemb. 15.	{ Autriche. Grande-Bretagne. Portugal. Prusse. Russie. Suède et Norvège.	{ Grande-Bretagne. Portugal. Prusse. Suède et Norvège.	
Saxe-Meiningen.	1815. Décemb. 20.	{ Autriche. Grande-Bretagne. Portugal. Russie. Suède et Norvège.	{ Grande-Bretagne. Portugal. Suède et Norvège. Autriche. Portugal. Prusse.	
Saxe.	{ 1817. Novemb. 15. 1818. Mars 10.	{ Autriche. Portugal. Prusse. Russie.		

Suisse.	1815. Août 12.			
Brême.	1815. Septemb. 1 ^{er} .			
Oldenbourg.	1815. Septemb. 1 ^{er} .			
Anhalt-Bernbourg. Anhalt-Dessau. Anhalt-Cöthen.	1815. Septemb. 30.			
Liechtenstein.	1815. Octobre 18.		Grande-Bretagne. Portugal. Suède et Norvège.	
Reuss-Ebersdorf. Reuss-Greiz. Reuss-Lobenstein. Reuss-Schleiz.	{ 1815. Octobre 18.		Autriche. Prusse. Suède et Norvège. Portugal.	
Pays-Bas.	1815. Octobre 20. 1815. Octobre 22. 1815. Octobre 23.	{ Autriche. Grande-Bretagne. Portugal. Prusse. Russie. France. Suède.	Autriche. Grande-Bretagne. Portugal. Prusse. France.	1816. Août 13.
Brunschwig.	1815. Octobre 24. 1815. Décemb. 20.	{ Autriche. Portugal. Prusse. Russie.		

ACCESSIONS	SIGNÉES	VIS-A-VIS	ACCEPTÉES	RATIFIÉES
Hanovre.	1815. Octobre 24.	{ Autriche. } Portugal. } Prusse. { Russie.	{ Autriche. } Portugal. } Prusse. { Russie.	
Lübeck.	1815. Novemb. 1 ^{er} . 1815. Novemb. 20.	{ Autriche. } France. } Prusse. { Russie. } Portugal.	{ Autriche. } Grande-Bretagne. } Prusse. { Portugal.	
Hambourg.	1815. Novemb. 17.		{ Autriche. } Grande-Bretagne. } Prusse. { Suède et Norvège.	
Schwarbourg-Sonderhausen	1815. Novemb. 20.	{ Autriche. } France. } Grande-Bretagne. } Portugal. } Prusse. } Russie. { Suède et Norvège.	{ Autriche. } Grande-Bretagne. } Portugal. } Prusse. } Russie. { Suède et Norvège.	1816. Septemb. 26.
Schwarbourg-Rudolstadt.	1815. Novemb. 20.	{ Autriche. } Grande-Bretagne. } Portugal. } Prusse. } Russie. { Suède et Norvège.	{ Autriche. } Grande-Bretagne. } Portugal. } Prusse. } Russie. { Suède et Norvège.	

Francfort.	1815. Décemb. 3.	{ Autriche. Grande-Bretagne. Prusse. Russie.	{ Autriche. Grande-Bretagne. Prusse.	1816. Mars 6.
Deux-Siciles.	1815. Décemb. 6. 1816. Février 1 ^{er} .	{ France. Autriche. Grande-Bretagne. Portugal. Prusse. Russie.	{ France. Autriche. Grande-Bretagne. Portugal. Prusse.	
Bade.	1816. Juin 6. 1816. Juillet 16.	{ Suède et Norvège. Autriche. France. Portugal. Prusse. Russie.	{ Autriche. Portugal. Prusse.	
Espagne.	1817. Juin 7.		{ Autriche. Grande-Bretagne. Prusse. Russie.	
Wurtemberg.	1817. Novemb. 12. 1818. Avril 10. 1818. Avril 14. 1818. Mai 2.	{ Autriche. France. Suède et Norvège. Grande-Bretagne. Portugal. Russie. Prusse.	{ Autriche. France. Suède et Norvège. Grande-Bretagne. Portugal. Russie. Prusse.	

ACCESSIONS	SIGNÉES	VIS-A-VIS	ACCEPTÉES	RATIFIÉES
Parme.	1818. Janvier 25.	{ Autriche. Grande-Bretagne. Portugal. Prusse. Russie. Suède et Norvège.	{ Autriche. Grande-Bretagne. Portugal. Prusse. Suède et Norvège.	
Lippe-Detmold.	1818. Février 24. 1818. Février 27. 1818. Mars 8.	{ Autriche. Portugal. Grande-Bretagne. Suède et Norvège.	{ Autriche. Portugal. Grande-Bretagne. Suède et Norvège.	
Waldeck-Pyrmont.	1818. Avril 15.	{ Autriche. Grande-Bretagne. Portugal. Russie. Suède et Norvège.	{ Autriche. Grande-Bretagne. Portugal. Suède et Norvège.	
Hesse-Darmstadt.	1818. Mars 1 ^{er} . 1818. Mars 5.	{ Autriche. Portugal. Prusse. Suède et Norvège. Prusse.	{ Autriche. Portugal. Prusse. Suède et Norvège. Prusse.	
Hesse-Cassel.	1819. Janvier 19.			
Danemarck.	1818. Mars 29. 1818. Avril 16. 1818. Avril 20.	{ Autriche. Prusse. Grande-Bretagne.	{ Autriche. Prusse. Grande-Bretagne.	

Toscane.	1818. Avril 5.	Autriche. Portugal. France. Grande-Bretagne. Prusse.	Autriche. France. Grande-Bretagne. Prusse.
	1818. Avril 9.		
	1818. Avril 13.		
	1818. Avril 22.		
	1818. Avril 23.	{ Russie. Suède et Norvège.	Suède et Norvège.
	1818. Avril 30.		
Mecklembourg- Schwerin.	1818. Juin 18.	{ Autriche. Prusse. Portugal.	Autriche. Prusse. Portugal.

§ 7. — *Le rang des agents diplomatiques*

Dès les premières réunions du congrès, des difficultés furent soulevées relativement à l'ordre à suivre dans les signatures des protocoles et procès-verbaux de séance, ainsi qu'à la préséance des plénipotentiaires des divers Etats entre eux. La déclaration du 8 octobre ne fut pas signée pour cette raison ; le 16 octobre, le représentant du Wurtemberg refusa de signer le procès-verbal de la séance du 14, parce que, dans le texte, le Hanovre venait avant le Wurtemberg et que, dans la disposition des signatures, le représentant du Wurtemberg ne pouvait mettre son nom entre ceux des représentants de Bavière et de Hanovre ; celui-ci, ne voulant pas céder la préséance, invoquait l'ancien état de choses, dans l'Empire germanique, tandis que celui-là, contestant ces allégations, maintenait sa prétention ; sur ce, après intervention du prince de Metternich, une proposition fut adoptée selon laquelle la préséance établie en faveur de l'une quelconque des parties, au cours du congrès, ne préjudicierait pas aux autres et ne pourrait pas être invoquée contre elles ; ce qui, d'ailleurs, ne satisfit pas les intéressés (43). L'empereur Alexandre fit aussi admettre une disposition réglementant l'ordre entre souverains, ordre qui était déterminé par l'âge des monarques ; ce règlement, qui n'eut d'effet que pendant la durée du congrès, fut seulement appliqué dans les réunions mondaines, non dans les séances des comités où les souverains ne parurent pas (44). Enfin, pour tarir tout incident, il fut décidé que l'on suivrait l'ordre alphabétique (45).

Sur la proposition du prince de Talleyrand, une commission fut créée pour étudier la situation des agents diplomatiques. Dans la séance du 30 décembre de cette commission de cinq membres, le comte de La Tour du Pin fit un rapport qui fut discuté dans la séance du 20 janvier

(43) V. *Flassan* : op. cit., livre douzième, pages 172 et s.

(44) Ibid.

(45) V. *Flassan* : op. cit., livre septième, pages 296 et s.

1815. D'après ce rapport (article 1^{er}) les « employés diplomatiques » devaient être divisés en trois classes :

- 1° Celle des ambassadeurs, légats ou nonces ;
- 2° Celle des envoyés accrédités auprès des souverains ;
- 3° Celle des chargés d'affaires accrédités auprès du ministre des affaires étrangères.

Dans chaque classe (article 4), les employés diplomatiques prenaient rang entre eux d'après la date de la remise de leurs lettres de créance ; l'article 5 disposait que les représentants des puissances impériales et royales, du pape, du prince souverain des Provinces Unies des Pays-Bas, des Etats-Unis d'Amérique, et de la Confédération suisse avaient, dans leur classe, le pas sur ceux des autres Etats.

Le cardinal Consalvi déposa un mémoire dans le but de faire admettre la préséance en faveur des nonces et légats sur les autres membres du corps diplomatique. Mais la chose n'alla pas de soi, car des puissances comme l'Angleterre ou la Russie, où les catholiques sont en minorité et où le chef de l'Etat est en même temps chef de la religion nationale, firent des objections. Certains plénipotentiaires, sans reconnaître un droit à la préséance, accordèrent une préséance de « courtoisie » ; mais, dès lors, il n'y avait plus obligation ; et, si l'on voulait faire œuvre de réglementation juridique, il y avait quelque difficulté à y introduire une disposition de pure courtoisie. Néanmoins, l'accord put se faire et la préséance fut accordée.

Les plénipotentiaires furent d'avis, en ce qui concerne le rang des agents diplomatiques entre eux, de prendre en considération la date de la notification officielle de leur arrivée et non, comme dans le rapport, la date de la remise de leurs lettres de créance. L'article 5 souleva des difficultés quant à la parité des envoyés des têtes couronnées avec ceux des républiques.

En définitive, la commission des Cinq adopta un règlement qui fut sanctionné par le comité des Huit et annexé à l'acte général du 9 juin 1815 (annexe 17) (46). Ce

(46) Extrait du protocole des plénipotentiaires des huit puissances. Séance du 19 mars 1815 : *Descamps et Renault, Recueil Interna-*

règlement reprenait la division adoptée dans le rapport précédent. Le rapport lui-même, loin d'innover en la matière, se fondait sur les lignes essentielles d'une classification déjà entrée dans la pratique des Etats (47).

tional des Traités du xix^e Siècle, pages 362-363, tome I. « Pour prévenir les embarras qui se sont souvent présentés, et qui pourraient naître encore des prétentions de préséance entre les différents agents diplomatiques, les plénipotentiaires des puissances signataires du traité de Paris, sont convenus des articles qui suivent ; et ils croient devoir inviter ceux des autres têtes couronnées à adopter le même règlement. » Le règlement comprend 7 articles dont voici les principaux :

Article I : « Les employés diplomatiques sont partagés en trois classes :

celle des ambassadeurs, légats ou nonces ;

celle des envoyés, ministres ou autres accrédités auprès des souverains ;

celle des chargés d'affaires, accrédités auprès des ministres chargés des affaires étrangères. »

Article II : « Les ambassadeurs, légats ou nonces ont seuls le caractère représentatif. »

Article IV : « Les employés diplomatiques prendront rang entre eux dans chaque classe, d'après la date de la notification officielle de leur arrivée.

Le présent règlement n'apportera aucune innovation relativement aux représentants du pape. »

Article V : « Il sera déterminé dans chaque Etat un mode uniforme pour la réception des employés diplomatiques de chaque classe. »

(47) Vers la fin du xv^e siècle, on comptait deux classes « d'agens » diplomatiques, fait observer Garden ; au xvm^e siècle, on en comptait trois. C'est cette classification que le congrès de Vienne a adoptée. V. Garden : *Traité complet de diplomatie ou théorie générale des relations extérieures des puissances de l'Europe d'après les plus célèbres autorités*, par un ancien Ministre, 1883, tome second, livre cinquième, chapitre 3.

Primitivement, les envoyés diplomatiques ne formaient qu'une seule classe ; au xvi^e siècle, le rang d'ambassadeur se trouva considérablement relevé ; aussi, pour une raison d'économie en même temps que de simplicité, fut-on amené à créer d'autres catégories. V. Martens (Charles de) : *Le guide diplomatique. Précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques et consulaires, suivi d'un traité des actes et offices divers qui sont du ressort de la diplomatie*, accom-

En 1818, à Aix-la-Chapelle, les cinq puissances prenant part à ce congrès, décidèrent que les ministres résidents accrédités auprès des cinq cours formeraient une classe intermédiaire entre les représentants du second ordre et les chargés d'affaires. Cet arrangement avait pour but de prévenir des discussions possibles sur un point d'étiquette non prévu par le règlement de Vienne (48).

Ces règles étant posées, il convient de se demander quel en est le fondement. Il y a, à cette question, un double intérêt : d'abord au point de vue de l'accord lui-même auquel la nature des stipulations qu'il contient donnera plus ou moins de force à l'égard des parties ; ensuite, au point de vue de l'extension de l'accord aux non-contractants, sous forme de coutume ou de principe. On vient de voir que le règlement de Vienne n'a fait que systématiser une pratique générale, laquelle avait pour base des nécessités matérielles, nécessités qui incitèrent les Etats à se faire représenter soit par des ambassadeurs, soit par des agents d'un ordre inférieur. Il est vrai que le problème de la souveraineté s'interpose ici ; mais nous le réservons pour l'instant. Au cours du xix^e siècle, la doctrine essaya peu de donner aux stipulations viennoises sur le rang des agents diplomatiques un fondement dans le droit des gens théorique et qui plus est, dans le droit naturel. On spécifia que la distinction des classes reposait sur la diversité des caractères attribués aux missions diplomatiques (49). Ou

pagné de pièces et documents proposés comme exemples et d'une bibliothèque diplomatique choisie, quatrième édition, Paris, Leipzig ; chapitre III, page 55.

(48) V. Procès-verbal de la séance du 21 novembre 1818 : Autriche France, Grande-Bretagne, Prusse, Russie. *Descamps et Renault* : op. cit., T. I, p. 723.

(49) Le droit des gens universel n'établit d'autres différences entre les agents diplomatiques que celles résultant des affaires spéciales qu'ils négocient ; le droit positif fonde sa classification sur le caractère représentatif. V. *Martens (Charles de)* : loc. cit., p. 54. Au sujet de la distinction entre résident, envoyé et chargé d'affaires, cet auteur écrit : « Ce qu'il y a de réel dans tout cela, c'est que le mandat de ces agents diplomatiques se partage par sa nature ou, ce qui revient au même, par le droit des gens universel, en deux classes, savoir : la première, lorsque l'agent est accrédité par son souverain

bien, en interprétant le règlement de Vienne, on s'efforça d'atténuer beaucoup la distinction et l'on déclara que le caractère représentatif déferé aux missions de la première classe s'analysait en l'exigence, pour ces missions, d'un cérémonial plus solennel, mais que tous les envoyés diplomatiques jouissaient du même caractère (50).

Certains auteurs manifestèrent même à cet égard des tendances plus prononcées dans le sens du nivellement. Ces auteurs appartiennent surtout aux républiques américaines du nord et du sud, qui, n'ayant pas pris part au congrès de Vienne (certaines n'existaient d'ailleurs pas à cette époque), n'adoptèrent qu'avec difficulté, comme règle coutumière, le classement de 1815 (51).

auprès du souverain étranger : on lui donne, dans ce cas, le nom d'Envoyé ; la seconde, lorsqu'il est accrédité par le ministre des affaires étrangères de son pays auprès du ministre des affaires étrangères de l'Etat qui le reçoit : on le nomme alors chargé d'affaires. » Ibid., note page 58.

« On comprend sous la dénomination de droit d'ambassade ou de légation, l'Ensemble des droits qui appartiennent à la nation relativement aux négociations par ses Agens politiques, auxquels on donne les qualifications diverses d'Ambassadeurs, d'Envoyés, de Ministres, de Résidens et de Chargés d'affaires. » *Garden* : op. cit., tome second, livre cinquième, page 3. L'auteur semble donc par là ramener les diverses qualifications à un droit unique, à une conception globale.

D'autres auteurs, faisant application des règlements de Vienne et d'Aix-la-Chapelle, étendent leur classification pour se rapprocher de la *diversité* des caractères et comptent six rangs d'agents diplomatiques : ambassadeurs, envoyés, résidents, simples ministres, ministres plénipotentiaires, et chargés d'affaires. V. *Merlin : Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, cinquième et dernière édition, 1828, tome huitième, page 268.

(50) Caractère représentatif : « Il est évident que, par cette expression, on a entendu uniquement le caractère officiel auquel est attribué le cérémonial de première classe et qui réclame une audience plus solennelle, une présentation, une réception faite avec une plus grande pompe que celle en usage pour la présentation ou la réception réservée aux autres ministres publics ; car, d'ailleurs, en tout ce qui concerne les affaires dont il est chargé, tout ministre public, comme représentant immédiat de son gouvernement, est revêtu d'un caractère représentatif. » *Cussy (Ferdinand de) : Dictionnaire ou Manuel Lexique du Diplomate et du Consul*, Leipzig, 1846, page 208.

(51) V. E. Schuyler : *American Diplomacy and the Furtherance of Commerce*, London, 1886. Calvo : *Le Droit International Théorique et Pratique*, 1887, 4^e édition.

Une autre question se pose, comme nous l'avons observé : c'est celle de la souveraineté à laquelle on peut adjoindre celle de l'importance de l'Etat ; double question que nous devons examiner à propos du droit de représentation. Tout Etat souverain a le droit de se faire représenter ; mais, et c'est la question, peut-il se faire représenter par un agent appartenant au rang de son choix, et peut-il exiger qu'on rende à son représentant des honneurs identiques à ceux rendus au représentant d'un autre Etat appartenant au même rang ? Sur la liberté de choix du rang, l'affirmative fut généralement admise. Il serait fastidieux de citer des auteurs ou des faits. Mais on a fait intervenir la souveraineté, l'indépendance, ainsi que l'importance plus ou moins considérable, pour justifier l'opinion et la pratique qui font des discriminations dans les honneurs à rendre aux ministres de différents Etats quoique du même rang : il faudrait prendre en considération la souveraineté plus ou moins entière, la plus ou moins grande indépendance de l'Etat représenté, ou bien son importance. Aussi les puissances pouvant craindre d'être traitées moins favorablement ont-elles pris l'habitude de se faire représenter par des ministres d'un rang inférieur (52).

Retenons de ces observations indispensables sur les réactions de la doctrine à l'égard des stipulations de Vienne, pendant le xix^e siècle, que la présente classification, fondée essentiellement sur des situations de fait, ne prend toute sa valeur que lorsqu'elle respecte ces situations.

Reprenons la pratique internationale au point où nous l'avons laissée, aux congrès de Vienne et d'Aix-la-Chapelle. A cette époque, le cadre diplomatique français était régi par un arrêté du 1^{er} floréal an III qui avait créé quatre grades :

(52) V. Merlin : loc. cit.

« Tout souverain a donc le droit d'envoyer des ambassadeurs, cela est encore incontestable. Mais concluera-t-on de là que tous les souverains ont également le droit d'exiger qu'on rende les mêmes honneurs aux ambassadeurs par lesquels ils se font représenter ? Merlin ne l'admet pas ainsi, et la pratique des Etats lui donne raison. » Pradier-Fodéré : *Cours de droit diplomatique*, Tome I, note page 329.

celui d'ambassadeur ;
celui de ministre plénipotentiaire ;
ceux de secrétaire de légation de première classe ;
et de secrétaire de légation de deuxième classe 53).

Cette situation dura jusqu'en 1832.

La Suisse avait, depuis 1798 une légation à Paris, depuis 1801 une légation à Vienne ; elle en établit aussi une à Florence. Néanmoins, il y avait beaucoup de flottements dans sa représentation en ce qui concerne les missions permanentes. Le nombre de ses légations ne fut pas augmenté jusqu'en 1867 (54).

Dans une note de 1824, le gouvernement français décida que les chargés d'affaires temporairement investis des fonctions de ministres plénipotentiaires prendraient rang avant les résidents. Avec cette note, se pose la question de savoir quel est le rang des chargés d'affaires accrédités par une lettre du ministre des affaires étrangères et de ceux remplissant simplement un service intérimaire (55). On pourrait tirer argument de l'article 3 du protocole de Vienne qui dénie toute supériorité aux « employés diplomatiques » en mission extraordinaire. Un chargé d'affaires remplissant les fonctions d'un agent supérieur ne pourrait donc pas se prévaloir du rang de ce dernier. En outre, si le chargé d'affaires n'a pas reçu de lettre du ministre des affaires étrangères, il sera primé par un chargé d'affaires accrédité par une lettre de son gouvernement. Cette solution résulterait du règlement de Vienne qui considère comme appartenant à la troisième classe, les agents diplo-

(53) V. Pradier-Fodéré : op. cit., page 348.

(54) V. René de Weck : *La représentation diplomatique de la Suisse*, thèse Fribourg ; 1911, page 33, et : deuxième partie, page 69.

(55) V. Pradier-Fodéré : op. cit., tome I.

(56) « Une difficulté s'est présentée à Bruxelles, M. Casimir Périer étant chargé d'affaires ad intérim de France et M. le comte de Dietrichstein chargé d'affaires d'Autriche : le premier, se fondant sur son ancienneté, ne voulut pas céder le pas au diplomate autrichien : pour éviter toute difficulté, ces Messieurs passèrent en se donnant le bras. » Garcia de La Véga (Désiré de) : *Guide Pratique des Agents Politiques du Ministère des Affaires Etrangères, Cérémonial de la Cour de Belgique*, Bruxelles, 1867, page 136.

matiques accrédités auprès du ministre des affaires étrangères. Mais cette règle n'est pas admise par tous les gouvernements « ou plutôt, comme on l'a dit, par tous les agents ». Ce point a fait l'objet d'une contestation entre le chargé d'affaires de France ad interim et le chargé d'affaires d'Autriche, à Bruxelles ; mais l'incident, adroitement aplani, n'a pas conduit à une solution décisive (56).

Les républiques américaines adoptèrent, dans leur représentation extérieure, les qualifications en usage en Europe (57). Mais cette représentation se caractérise par l'absence du rang et du titre d'ambassadeur pendant assez longtemps (58).

La Porte Ottomane, elle, ne se rallia pas à la réglementation de Vienne ; son régime diplomatique comprenait trois classes :

celle des ambassadeurs ;
celle des ministres ;
celle des chargés d'affaires (59).

En 1832, M. de Broglie, en France, alors ministre des affaires étrangères, présenta un rapport sur notre organisation diplomatique encore fondée par l'arrêté de floréal an III, et en signala les inconvénients. Une ordonnance de la même année, approuvant les termes de ce rapport

(57) Citons un exemple entre beaucoup d'autres, en 1823. Buenos-Ayres, 28 juin 1823, traité entre la République de Colombie et l'Etat de Buenos-Ayres (registre officiel et moniteur du 26 octobre) :

« Le gouvernement de l'Etat de Buenos-Ayres ayant, en vertu de lettres de créance présentées et légalisées en due forme, reconnu l'honorable Joaquín Mosquera Arboléda, membre du Sénat, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de la République de Colombie, celui-ci ayant communiqué au ministre des affaires étrangères don Bernardino Rivadavia les vœux de son gouvernement, les deux ministres sont convenus des conditions suivantes... » *Annales Politiques et Diplomatiques ou Manuel du Publiciste et de l'Homme d'Etat*, Paris 1824, tome IV.

(58) V. Schuyler : op. cit., pages 112 et s. Albertini (L.) : *Derecho diplomático en sus aplicaciones especiales a las repúblicas sud-americanas*, 1886.

(59) V. Esperson : *Droit diplomatique et juridiction internationale maritime*, page 47.

(rapport du 16 décembre) organisa le corps diplomatique de la manière suivante :

première classe, celle des ambassadeurs ;
seconde, celle des ministres plénipotentiaires ;
troisième, celle des ministres résidents ;
quatrième, celle des chargés d'affaires.

Une ordonnance du 1^{er} mars 1833 réduisit considérablement le nombre des secrétaires d'ambassade et de légation (60).

Au début du règne de la reine Victoria, l'Angleterre était représentée à Constantinople, à Paris, à Saint-Pétersbourg, par des ambassadeurs ; elle avait, dans les autres capitales, des ministres plénipotentiaires et des chargés d'affaires (61).

Les Etats-Unis de Colombie et la République de l'Equateur avaient, en 1838 (loi du 16 mai 1838), des agents diplomatiques rétribués et divisés en deux classes :

celle des ministres plénipotentiaires ;
celle des chargés d'affaires (62).

L'arrêté organique du 15 octobre 1842, réglant le corps diplomatique belge, le divisa en trois classes (titre premier, article I) :

celle des envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires ;
celle des ministres résidents ;
celle des chargés d'affaires (63).

La différence existant entre les agents diplomatiques suivant leur classe, fut, d'ailleurs, beaucoup atténuée dans ce pays où la considération personnelle l'emporta sur le grade (64).

(60) V. *Pradier-Fodéré* : loc. cit.

(61) V. *Satow* : *A guide to diplomatic practice*, book II, chapter XI, § 28, page 179.

(62) V. *Albertini* : op. cit., appendice page 301 ; *Pradier-Fodéré* : op. cit., tome I, chapitre VIII.

(63) V. *Garcia de La Véga* : op. cit., page 144.

(64) « En fait, la différence qui existe à Bruxelles entre les agents diplomatiques du premier et du second rang, est, sauf le cérémonial

Le Saint-Siège restreint considérablement le droit d'envoyer des ambassadeurs, à raison des charges que lui impose la remise du chapeau de cardinal aux nonces accrédités comme ambassadeurs ; or, une cour se faisant représenter auprès du Saint-Siège par un ambassadeur doit recevoir, en vertu de la réciprocité, un nonce pourvu de ce titre avec les charges précitées qu'il entraîne pour le Saint-Siège. Aussi, quand, en 1846, le prince de Chimay, envoyé, par la Belgique, en mission dans les Etats italiens, voulut être revêtu du titre d'ambassadeur pour se rendre auprès du souverain pontife, ne fut-il pas reçu sous cette dénomination ; dans la suite, par bienveillance pour la Belgique, il put prendre le titre d'ambassadeur en mission spéciale et temporaire « pour féliciter Pie IX sur son avènement au souverain pontificat » (65). Il y avait donc, dans les relations du Saint-Siège avec les autres Etats, des distinctions bien tranchées entre les différentes classes d'agents diplomatiques.

Le 31 juillet 1846, deux décrets furent pris par le général Ramon Castilla au Pérou, déclarant que le corps diplomatique péruvien se composerait :

- d'envoyés extraordinaires ;
- de ministres plénipotentiaires ;
- de ministres résidents ;
- de chargés d'affaires (66).

L'extrême relativité des qualifications diplomatiques les faits parfois changer brusquement là même où elles semblaient solidement ancrées dans la pratique. C'est ainsi qu'en 1848, en France, sous la Seconde République, M. de

relatif à la réception, plus nominale que réelle. Notre roi est d'un abord extrêmement facile pour le corps diplomatique étranger, et, en présence de notre organisation politique, l'influence d'un agent est due à sa personne bien plus qu'à son titre. » *Garcia de la Véga* : op. cit., page 133.

(65) V. *ibid.*, l'auteur remarque que la question avait de l'importance en ce sens que d'autres Etats auraient pu se croire tenus d'établir une ambassade permanente à Rome, à l'instar de la Belgique.

(66) V. *Albertini* : op. cit., appendice p. 325 ; *Pradier-Fodéré* : op. cit., tome I, chap. VIII.

Lamartine, ministre des affaires étrangères, exposa, dans son rapport du 15 mars, que les gouvernements républicains n'ont pas besoin du luxe de certains titres ; et le grade d'ambassadeur fut supprimé ; le corps diplomatique français devait comprendre :

- 1° les envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires de la République ;
- 2° les chargés d'affaires ;
- 3° les secrétaires de légation ;
- 4° les aspirants diplomatiques.

Cette organisation fut de peu de durée, elle prit fin en 1849 : on remit en vigueur les principes des ordonnances de 1832 et 1833, avec les « hautes superfluités de la hiérarchie diplomatique » (67).

En 1849, l'internonce du pape à La Haye, qui invoquait le paragraphe 2 de l'article 4 du règlement de Vienne, réclama la préséance ; le représentant de la Grande-Bretagne ne voulut pas céder le pas et en référa à son gouvernement ; lord Palmerston lui enjoignit de maintenir sa prétention, et ceci pour deux raisons : la première, c'est que le second paragraphe de l'article 4, qui s'applique aux nonces, vise une exception, et ne saurait, comme tel, être étendu aux internonces ; la deuxième, c'est que le règlement de Vienne ne fait que confirmer le statu quo antérieur (68).

En 1852, le corps diplomatique chilien comprenait deux classes d'agents (loi du 13 juillet, article I) :

- celle des ministres plénipotentiaires ;
- celle des chargés d'affaires (69).

En vertu de la loi réglementaire du corps diplomatique du 4 juillet 1856, la République Argentine comptait (article I) :

- des envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires ;
- des chargés d'affaires (70).

(67) V. Pradier-Fodéré : op. cit., tome I, page 351.

(68) V. Pradier-Fodéré : op. cit., p. 338 et s., tome I.

(69) V. Albertini : op. cit., p. 261, appendice.

(70) V. Albertini : op. cit., appendice, p. 241.

En 1860, le poste diplomatique de la Grande-Bretagne à Vienne fut élevé au rang d'ambassade, ainsi que son poste à Berlin, en 1862 (71).

La Suisse, en avril 1867, établit une légation à Berlin, à raison de la nouvelle situation créée par les événements des années précédentes et donnant de l'importance à cette cour (Zolverein, Sadowa). En cette occasion, le conseil fédéral publia un message (message du 28 juin 1867) tendant au maintien des postes déjà créés et à l'organisation de la représentation permanente (72). En 1870, une légation fut créée à Rome (73).

En 1875, eut lieu un incident intéressant en ce qui touche l'adhésion des Etats-Unis aux règles admises en Europe. Le ministre des Etats-Unis d'Amérique à Madrid fit une visite au nouveau nonce ; il trouva, chez le nonce, le ministre des Pays-Bas, puissance protestante ; le diplomate américain fit un rapport à son gouvernement au sujet de la préséance reconnue aux nonces dans les cours d'Europe. Il ressort de ce rapport et de la réponse du secrétaire d'Etat, que, bien qu'aucun nonce n'ait été accrédité aux Etats-Unis, les ministres représentant ce pays en Europe ont admis ladite préséance et que leur attitude a été favorablement regardée par le département d'Etat (74).

En 1876, la légation britannique à Rome fut transformée en ambassade (75).

En 1878, le corps diplomatique accrédité à Lima donna, à un incident analogue à celui de La Haye en 1849 signalé plus haut (bénéfice de la préséance reconnu aux seuls nonces, les internonces étant exclus), la même solution qu'à La Haye (76).

Les Etats-Unis n'adoptèrent qu'assez tard les règles résultant du congrès de Vienne et passés dans l'usage général. Les agents qui les représentaient ne pouvaient souvent pas être intégrés dans l'une des classes usitées, à rai-

(71) V. *Satow* : loc. cit.

(72) V. *René de Weck* : op. cit., p. 33-34.

(73) V. *ibid.*, p. 69.

(74) V. *U-S. for. rel.* 1875, vol. II, p. 1879.

(75) V. *Satow* : loc. cit.

(76) V. note 68.

son de leur caractère spécial. En 1880, lorsqu'on décida d'établir un poste diplomatique à Bucarest, le titre conféré à l'agent qui devait occuper ce poste, était « agent diplomatique et consul général ». Or la Roumanie, en tant qu'Etat indépendant, tenait que les agents diplomatiques qu'elle recevait entrassent dans l'une des catégories prévues par le congrès de Vienne : ambassadeurs, ministres accrédités auprès du souverain, ministres accrédités auprès du ministre des affaires étrangères. Le représentant américain se heurta à un refus en sa qualité « d'agent diplomatique et consul général ». Il fallut lui remettre des lettres de créance qui l'accréditassent en qualité de chargé d'affaires auprès du ministre des affaires étrangères. Alors seulement il fut considéré comme faisant partie du corps diplomatique (77).

En 1882, la représentation de la Suisse à Washington n'étant assurée que par un consul général portant le titre « d'agent politique », titre qui ne suffisait pas pour lui donner libre accès à la Maison Blanche, un arrêté fédéral fut pris (arrêté fédéral du 28 janvier avec clause référendaire, mis en vigueur le 12 mai), qui établit un agent diplomatique rétribué aux Etats-Unis. Les Etats-Unis tenaient donc, vis-à-vis des représentants étrangers accrédités chez eux, au conformisme diplomatique (78) !

En France, un décret du 13 mars 1882 organisa ainsi qu'il suit le corps diplomatique :

- 9 ambassadeurs ;
- 12 ministres plénipotentiaires de première classe
- et 15 de deuxième classe ;
- 8 conseillers d'ambassade ;
- 12 secrétaires d'ambassade de première classe,
- 18 de deuxième classe
- et 36 de troisième classe.

En 1887, la légation britannique à Madrid fut érigée en ambassade, comme cela, nous l'avons vu, avait été fait déjà pour d'autres légations. Ainsi, d'une manière cons-

(77) V. E. Schuyler : op. cit., p. 121.

(78) V. René de Weck : op. cit., p. 40.

tante, s'était accompli, pour la Grande-Bretagne, au cours du xix^e siècle, le mouvement tendant à établir des ambassades, ou des légations supérieures aux anciennes, partout où l'importance des situations politiques et économiques l'exigeait ; en d'autres termes, on a été conduit à utiliser la classification diplomatique dans toute son étendue, selon qu'on y était déterminé par l'accroissement des relations internationales (79).

La Suisse envoya, en 1891, des chargés d'affaires à Londres et à Buenos-Ayres ; la même année, fut envoyé à Yokohama un représentant avec le titre de secrétaire de légation en remplacement d'un consul marchand. En 1892, la Suisse se fit représenter en Espagne, pour négocier un traité de commerce avec ce pays, par un envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire en mission spéciale (80).

Par la loi du 1^{er} mars 1893, le Congrès autorisa le président des Etats-Unis d'Amérique à envoyer des ambassadeurs dans les Etats qui enverraient des représentants du même rang aux Etats-Unis (81). Jusqu'à ce moment, les Etats-Unis n'avaient accrédité à l'étranger que des ministres de classe inférieure.

Le mouvement d'opinion qui s'était dessiné en faveur de la représentation diplomatique et qui avait été marqué particulièrement par un postulat de 1884, par une motion (motion Comtesse) et d'une façon générale par la session des Chambres de 1886, aboutit, en Suisse, à un message du Conseil Fédéral du 10 mai 1893 : ce message envisageait la création du consulat de carrière et l'organisation diplomatique. Toujours dans le même sens, une loi fut votée le 27 juin 1894 ; mais l'indifférence et l'hostilité des

(79) « In all these cases the change of status has taken place by mutual consent, and the head of the legation has, as a matter of usual practice, been promoted to be ambassador. Similar changes have taken place all over the world during the last century, chargés d'affaires being converted into ministers resident, and ministers resident into envoys extraordinary, and ministers plenipotentiary, as a mere matter of international compliment and in recognition of the growing importance of the political and commercial relations of states. » *Satow* : op. cit., § 218, p. 179, book II, chap. XI.

(80) V. *René de Weck* : op. cit., page 44.

(81) V. 27 statutes at Large 497, chap. 182.

électeurs la firent rejeter par le référendum du 3 février 1895 (82).

Le corps diplomatique fut réorganisé au Brésil par la loi du 8 novembre 1895, d'après laquelle les envoyés extraordinaires et les ministres plénipotentiaires ne formeraient plus qu'une seule classe (83).

La loi du 27 novembre 1895 a réparti les agents diplomatiques du Pérou en envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires (84).

En dépit de l'échec législatif dont nous avons parlé plus haut, le corps diplomatique de la Suisse continua de s'organiser ; ainsi, en 1896, le représentant de la Suisse à Londres fut promu au rang de ministre résident (85).

Nous avons vu que les Etats-Unis, depuis 1893, avaient une législation leur permettant d'accréditer des agents du grade le plus élevé : celui d'ambassadeur. Tous les grades figurant dans la classification de Vienne étaient dès lors reconnus par la législation américaine. Mais les Etats-Unis n'adoptèrent le règlement de Vienne que comme règle coutumière et de réciprocité, pour ne pas mettre leurs représentants dans des situations gênantes vis-à-vis des ambassadeurs de petits Etats (86). Une instruction au corps diplomatique, en 1897, le laisse entendre.

Nous avons voulu faire une synthèse avec des éléments de nature et de valeur très diverses, sans nous préoccuper de savoir s'ils constituent en eux-mêmes des sources du droit international ou bien ce que l'on appelle parfois de simples « documents » ; car cela ne nous intéresse pas. Mais, dans un domaine où, en dehors des résolutions prises par les grands congrès, les traités tiennent peu de place, où la jurisprudence internationale n'a pas été amenée à

(82) V. René de Weck : *loc. cit.*

(83) V. Pradier-Fodéré : *op. cit.*, chap. VIII, p. 362.

(84) V. *ibid.*

(85) V. *loc. cit.*

(86) V. *Instruction to the diplomatic offices of the United States*, 1897, 18-19. « Les Etats-Unis ont adopté cette classification par raison de convenance et d'uniformité dans la détermination du rang et de la préséance des représentants. » Francis Deak : trad. Léon Vogel, *Classification, immunités et privilèges des agents diplomatiques*, *Revue de Droit International et Législation Comparée*, 1928, page 183.

se prononcer, où, enfin, la courtoisie voisine sans cesse avec le droit, c'est sur les lois nationales que nous avons dû surtout compter ; elles ont servi de véhicule à ce que nous poursuivons ici, à une obligation internationale.

En suivant, au cours de nos investigations, l'évolution des faits, on a pu constater que :

1° le classement des agents diplomatiques reposait, en 1815, sur une longue pratique antérieure guidée par des principes politiques (représentation du souverain par des agents dont la qualité rappelle la majesté, la puissance de celui qu'il représente), et par des préoccupations imposées aux Etats comme aux individus (souci de simplicité : pour répondre aux événements, qui ne connaissent pas toujours le cérémonial ; souci d'économie : pour entretenir, en multipliant les postes inférieurs moins onéreux, des relations indispensables avec de nombreux Etats) ;

2° le congrès de Vienne a donné à la pratique antérieure qu'il a reprise et systématisée, sous la forme du contrat, une force particulière, qualitativement d'une part, puisqu'il a été l'œuvre des grandes puissances, en étendue d'autre part, puisque son acte final a reçu l'adhésion de nombreux Etats ;

3° les Etats qui n'ont ni participé ni accédé au congrès de Vienne, poussées par les circonstances et les motifs qui avaient fondé la pratique avant 1815, ont adopté la classification de Vienne comme une règle coutumière ;

4° les législations propres des contractants de Vienne et celles des non-contractants, en passant par des phases analogues, ont fait application de la règle admise après beaucoup de tâtonnements, pour prendre, à un moment donné, un caractère d'indéniable uniformité.

Au cours du siècle dernier, des changements ont pu se produire dans la conception de la représentation diplomatique : il est avéré que l'ambassadeur a fini par représenter bien plus la nation que le souverain. D'autre part, la simplicité des mœurs modernes a pu atténuer la différence extérieure des classes ; certains détails du cérémonial sont

devenus superfétatoires et sont tombés en désuétude. Mais le classement et ses qualifications sont restés les mêmes.

Nous pouvons donc nous poser la question qui est le but du précédent examen : un État, au point où en est resté cet examen, peut-il ne pas adopter la classification que la pratique et la doctrine qualifient « d'universellement admise » ? Formellement, rien ne l'en empêche, s'il n'est pas un des contractants de Vienne ; mais il se heurtera à la force, à « l'opinio necessitatis » de la coutume et, dès lors, son attitude isolée mettra son corps diplomatique dans une situation embarrassée ; il acceptera la classification quelquefois uniquement pour satisfaire à l'usage de la *réciprocité*. Par cela seul, nous dirons qu'il y est tenu. Mais, objectera-t-on, c'est chercher bien bas une règle obligatoire, que de la chercher jusque dans un simple usage ! Qu'on se rappelle alors toute la foi prêtée aux usages locaux, en matière civile et commerciale ! qu'on se rappelle aussi l'existence des obligations naturelles à côté des obligations civiles ; et même dans les obligations civiles, n'y a-t-il pas en droit français, par exemple, jusqu'à certaines conditions potestatives (conditions dites *simplement potestatives*) qui, en fait, donnent aux engagements une singulière précarité, mais qui, en droit, ne les vicient pas pour autant ? Et puis, il faut reconnaître que la classification des agents diplomatiques est, pour les non-contractants, au degré inférieur de la réglementation juridique.

Nous avons répondu à la question posée plus haut, comme on peut en juger, par les motifs mêmes qui ont le plus souvent guidé les États en la matière ; de sorte que, pour l'abandon de la réglementation de Vienne, il faudrait suivre une marche analogue à celle de sa progression après 1815 : la pratique générale. Pour toutes ces raisons, sans regarder à son support ou à sa forme, nous dirons qu'il y a là obligation. On pourra apprécier l'uniformité dont nous avons parlé en même temps que quelques caractéristiques propres à certains pays dans le tableau suivant (v. page 61) dressé pour l'époque qui marque le terme de la présente recherche.

TABLEAU COMPARATIF
DE LA SITUATION DU CORPS DIPLOMATIQUE
DE QUELQUES ÉTATS EN 1897

AMBAS- SADEURS	ENVOYÉS ET MINISTRES		MINISTRES RÉSIDENTS	CHARGÉS D'AFFAIRES
	EXTRAOR- DINAIRES	PLÉNIPOTENTIAIRES		
Allemagne	Allemagne Brésil	Allemagne Brésil	Allemagne	
Etats-Unis	Etats-Unis	Etats-Unis	Etats-Unis	Etats-Unis
France		France		
Grande- Bretagne	Grande- Bretagne	Grande- Bretagne	Grande- Bretagne	Grande- Bretagne
Italie	Italie Pérou	Italie Pérou Suisse	Italie Suisse	Pérou

§ 8. — *La navigation sur les fleuves internationaux*

Les droits exclusifs, privilèges, péages, qui existaient, en 1815, sur les voies fluviales de l'Europe, en vertu des règlements locaux et des traités, s'opposaient au libre essor du commerce dont certains peuples, de par leur situation géographique, avaient un intérêt tout particulier à profiter : c'était le cas des peuples de l'Europe centrale. Pour d'autres nations, telle la France, une politique d'extension de la navigation intérieure était devenue le corrélatif nécessaire des échecs subis sur mer par le pavillon national : dans ce dernier cas également, on avait intérêt à voir disparaître les restrictions à l'utilisation des cours d'eau navigables (87).

Le traité de Paris du 30 mai 1814 avait abordé la question, quant au Rhin et à l'Escaut. Dans son article 5 patent, il était stipulé formellement que la navigation, sur tout le cours du Rhin, serait libre, du point de vue com-

(87) V. Flassan : op. cit., livre quatorzième, page 285.

mercial ; il était dit, en outre, qu'au prochain congrès, on s'occuperait des principes devant régir cette liberté de navigation (88). L'article 3 patent 5° prenait le thalweg comme ligne de partage des eaux sur ce fleuve.

L'article 3 secret du même traité transportait à la navigation sur l'Escaut le principe énoncé pour celle sur le Rhin (89).

La recherche d'un statut de liberté pour les voies navigables se trouvait donc, si l'on peut dire, inscrite d'avance au programme du congrès de Vienne.

Dans sa séance du 14 décembre 1814, le Comité des Huit nomma une commission de quatre membres (Autriche, France, Grande-Bretagne, Prusse), à laquelle fut confié le problème ; les puissances faisant partie de cette commission étaient les plus directement intéressées ; mais on se réserva la possibilité de faire appel à d'autres Etats, tels que les Pays-Bas et les grandes villes de commerce indépendantes (90). La première conférence se tint le 2 février 1815. Dans cette conférence, des projets furent présentés, relativement au Rhin, par M. de Dalberg, représentant de la France, et M. de Humboldt, représentant de la Prusse : mais il fut décidé qu'on arrêterait, au préalable, un texte contenant les principes généraux sur la navigation fluviale, principes dont on ferait ensuite application au Rhin et à ses affluents (91).

(88) Traité de paix de Paris du 30 mai 1814. Article 5 :

« La navigation sur le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer et réciproquement, sera libre, de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne ; et l'on s'occupera au futur congrès des principes d'après lesquels on pourra régler les droits à lever par les Etats riverains, de la manière la plus égale et la plus favorable au commerce de toutes les nations. » *Descamps et Renault* continué par *J. Basdevant : Recueil International des traités du XIX^e siècle*, tome I, page 321.

(89) Article séparé et secret du traité de Paris, du 30 mai 1814. Article 3 : « La liberté de navigation sur l'Escaut sera établie sur le même principe qui a réglé la navigation du Rhin dans l'article V du présent traité. » *Id.*, op. cit., tome I, page 328.

(90) *V. Flassan* : loc. cit.

(91) *V. Flassan* : op. cit., page 287, livre quatorzième. Des commissions secondaires furent créées pour l'étude de la navigation du Mein et du Neckar. *V. ibid.*

A la séance du 8 février, furent invités les plénipotentiaires des Pays-Bas, de Bade, de Bavière, de Hesse-Darmstadt et Nassau (92).

Au cours du mois de mars, on adopta les articles concernant la navigation sur l'Escaut, le Mein, la Meuse, la Moselle et le Neckar ; mais, pour la Meuse et la Moselle, le gouvernement prussien, en acceptant des principes analogues à ceux devant régir la navigation sur le Rhin, quant à l'établissement des bureaux et à la part proportionnelle dans le prélèvement des droits de navigation, rejeta ce qui était relatif à la commission centrale de navigation (93).

Dans la dernière séance, du 24 mars, les travaux de la commission se concrétisèrent en trois séries d'articles :

1° neuf articles sur la navigation fluviale en général ;

2° trente-deux articles relatifs à la navigation sur le Rhin ;

3° sept articles relatifs à la navigation sur l'Escaut, le Mein, la Meuse, la Moselle et le Neckar (94).

Ces articles reçurent l'approbation du Comité des Huit et furent les uns annexés à l'acte final du 9 juin 1815, les autres insérés dans l'acte lui-même,

Les neufs articles concernant la navigation en général se trouvent insérés dans l'acte final, sous les numéros CIX à CXVIII inclusivement, avec un article préalable, sous le numéro CVIII (95). Il y est stipulé tout d'abord

(92) V. *Idem.* : livre quatorzième, pages 285 sq.

(93) V. *Id.* : livre quatorzième, page 288.

(94) V. *Id.* : livre quatorzième, page 289.

(95) Extrait des articles concernant la navigation fluviale, dans l'acte final du congrès de Vienne, du 9 juin 1815, Article CVIII :

« Les puissances dont les Etats sont séparés ou traversés par une même rivière navigable, s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière. Elles nommeront, à cet effet, des commissaires qui se réuniront au plus tard six mois après la fin du congrès, et qui prendront pour bases de leurs travaux les principes établis dans les articles suivants. »

Article CIX : « La navigation dans tout le cours des rivières indiquées dans l'article précédent, du point où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement libre, et ne

(article CVIII) que les cours d'eau visés par la déclaration sont ceux qui traversent le territoire de deux ou plusieurs Etats, ou qui leur servent de frontière. Ce sont là, en effet, les deux types de fleuves internationaux. Les fleuves qui remplissent ces conditions sont déclarés libres pour la navigation internationale, au point de vue du commerce (article CIX). Tous droits d'étape, d'échelle, ou de relâche forcée sont interdits pour l'avenir ; on ne devra conserver, parmi les droits existants, que ceux jugés utiles à l'intérêt général ; tous changements des règlements qu'on établira pour la navigation nécessiteront désormais un accord entre les Etats riverains ; la surveillance des marchandises transportées par eau ne doit avoir pour but que la répression des fraudes et contraventions ; le système de police et

pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à presonne ; bien entendu que l'on se conformera aux règlements relatifs à la police de cette navigation, lesquels seront conçus d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorables que possible au commerce de toutes les nations. »

L'article CX préconise l'identité des règlements de police et des droits sur tout le cours du fleuve international, ses affluents et embranchements également internationaux.

Article CXI : « Les droits sur la navigation seront fixés d'une manière uniforme, invariable et assez indépendante de la qualité différente des marchandises pour ne pas rendre nécessaire un examen détaillé de la cargaison, autrement que pour cause de fraude ou de contravention... »

L'article CXII envisage la réduction du nombre des bureaux de perception.

L'article CXIII met à la charge de chaque Etat riverain les travaux d'entretien et d'amélioration dans son secteur.

Article CXIV : « On n'établira nulle part des droits d'étape, d'échelle, ou de relâche forcée... » Est tolérée, par cet article, la seule conservation de ceux jugés utiles à la navigation et au commerce.

L'article CXV exige une séparation complète entre les douanes riveraines et la perception des droits de navigation.

Article CXVI : « Tout ce qui est indiqué dans les articles précédents sera déterminé par un règlement commun qui renfermera également tout ce qui aurait besoin d'être fixé ultérieurement. Le règlement, une fois arrêté, ne pourra être changé que du consentement de tous les Etats riverains... »

L'article CXVII donne la même valeur aux règlements annexés à l'acte qu'à l'acte lui-même. *Martens* : N.R., II, pages 434-436 ; *Descamps et Renault* : op. cit., tome I, page 467.

de perception des droits sera le même, autant que possible, sur les embranchements et affluents d'un fleuve que sur ledit fleuve, si ces affluents et embranchements se trouvent dans la même situation que ce fleuve (c'est-à-dire s'ils séparent ou traversent plusieurs Etats). Tels sont les principes essentiels énoncés dans la présente déclaration.

Les trente-deux articles réglementant la navigation sur le Rhin et annexés à l'acte final (annexe 16), faisant application des principes généraux énoncés dans la précédente déclaration et, primitivement, dans l'article 5 du traité de Paris, du 30 mai 1814, établissent le régime de liberté pour la navigation sur tout le cours du fleuve (article I) ; en vertu de ce règlement, on s'efforcera d'ériger un système de police et de perception des droits identique pour le fleuve, ses affluents et ses embranchements (article II) ; certains tarifs étant prévus (article III), il est stipulé qu'ils ne pourront être modifiés que d'un commun accord entre les Etats riverains (article IV), pareil accord est exigé pour l'augmentation des taxes établies par le règlement, taxes qui, en outre, doivent être fixées d'une manière uniforme (article XX) ; les droits d'étape ayant été supprimés, sur le Rhin, par la convention du 15 août 1804, le demeurent, et les droits d'échelle, de relâche forcée et de rompre charge sont à leur tour abolis (article XIX) ; l'octroi institué sur le Rhin fonctionnera même en temps de guerre (article XXVI) ; en vue d'organiser le contrôle, pour l'observation des règlements, une commission est créée qui doit être formée par les agents des Etats riverains ; cette commission aura aussi pour but de faciliter la collaboration entre les riverains (articles X et XI) ; ses décisions seront prises à la pluralité des voix, mais ne deviendront obligatoires qu'après assentiment des intéressés (article XVII) ; les dispositions énoncées dans cette annexe devront servir d' « instruction » pour l'établissement des prochains règlements (96).

(96) Articles concernant la navigation du Rhin, annexe 16 de l'acte final du 9 juin, séance du 24 mars 1815. Article I :

« La navigation, dans tout le cours du Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer, soit en descendant, soit en remontant, sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du com-

Le premier des sept articles sur la navigation du Neckar, du Mein, de la Moselle, de la Meuse et de l'Escaut, donne à ces cours d'eau un statut de liberté identique à celui du Rhin ; les droits d'étape et de relâche forcée sont abolis sur le Neckar et sur le Mein (article II) ; sur ces mêmes rivières, les péages existants ne peuvent être augmentés, et on promet même de les diminuer ; ces derniers avantages sont étendus à la Moselle et à la Meuse (articles III et IV) (97). En outre, sont concédés, sur le Rhin, aux sujets des Etats riverains du Neckar, du Mein, de la Moselle, et, sur la Meuse, aux sujets prussiens, des droits égaux à ceux dont jouissent les sujets des pays rhénans et meusien (article VI).

merce, être interdite à personne, en se conformant toutefois aux réglemens qui seront arrêtés pour sa police d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorable que possible au commerce de toutes les nations. » *Martens* : N.R., II, page 436 ; *Descamps et Renault* : op. cit., tome I.

Rapprocher le précédent article de l'article 5 du traité de Paris, du 30 mai 1814, et de l'article CIX de l'acte final du 9 juin. Les termes y sont presque identiques.

Article II : à rapprocher de l'article CX de l'acte final : c'est l'application pure et simple du principe énoncé dans ce dernier.

Article IV : à rapprocher de l'article CXI.

Article XVII : cet article dispose que les décisions de la commission rhénane seront prises à la pluralité absolue des voix « mais ses membres devant être regardés comme des agens des Etats riverains chargés de se concerter sur les intérêts communs, ses décisions ne seront obligatoires pour les Etats riverains que lorsqu'ils y auront consenti par leur commissaire ». Il y a là un scrupule inspiré par l'indépendance des Etats.

Article XIX : à rapprocher de l'article CXIV.

Article XX : à rapprocher de l'article CXI.

(97) Séance du 24 mars 1815. Autriche, Bade, Bavière, France, Francfort, Grande-Bretagne, Hesse-Cassel, Hesse-Darmstadt, Nassau, Pays-Bas et Prusse. Articles concernant la navigation du Neckar, du Mein, de la Moselle, de la Meuse et de l'Escaut, signée à Vienne, annexe N° 16 de l'acte final du 9 juin 1815. Article I :

« La liberté de la navigation telle qu'elle a été déterminée pour le Rhin, est étendue au Neckar, au Mein, à la Moselle, à la Meuse et à l'Escaut, du point où chacune de ces rivières devient navigable jusqu'à son embouchure. »

Article II : comparer avec l'article CXIV.

Articles III et IV : idem.

L'article 22 du traité conclu par la Prusse et la Russie les 21 avril-3 mai 1815, stipule la liberté de la navigation pour les fleuves situés dans toute l'étendue de l'ancienne Pologne (depuis l'année 1772) (98).

Par le traité signé le 18 mai 1815, entre la Prusse et la Saxe, les principes reconnus à Vienne sont tout spécialement appliqués à l'Elbe et aux eaux dérivées de l'Elbe (99).

L'article XIV de l'acte final du 9 juin étend le principe de la liberté de navigation aux fleuves et rivières se trouvant compris dans les limites de l'ancienne Pologne (Cf. article 22 du traité des 21 avril-3 mai, annexe II de l'acte final) (100).

L'article XXX de l'acte final du 9 juin stipule : 1° que le Hanovre s'engage à entreprendre, à ses frais, les travaux nécessaires à la navigation sur la partie de l'Ems qui traverse son territoire et se jette dans la mer ; 2° que les sujets prussiens seront libres d'exporter et d'importer toutes marchandises par cette partie du fleuve et le port d'Emden où ils pourront tenir des magasins de dépôt sans y être assujettis à d'autres règlements que ceux auxquels sont soumis les sujets hanovriens ; 3° que les navires et commerçants prussiens pourront utiliser la même partie du fleuve sans être assujettis à d'autres péages que ceux imposés aux sujets hanovriens ; la Prusse s'engage en retour

(98) Traité des 21 avril-3 mai 1815, entre la Prusse et la Russie, pour le règlement des affaires de Pologne, annexe n° II de l'acte final du congrès de Vienne, signé à Vienne. V. *Descamps et Renault* : op. cit., page 388, tome I.

(99) Traité de paix et d'amitié entre la Prusse et la Saxe, du 18 mai 1815, annexe n° 4 de l'acte final du congrès de Vienne du 9 juin 1815, signé à Vienne. Article XVII : « Les principes généraux qui ont été adoptés au congrès de Vienne pour la libre navigation sur les fleuves serviront de norme à la commission établie en vertu de l'article XIV pour régler sans délai tout ce qui est relatif à la navigation, et sont particulièrement appliqués à celle sur l'Elbe, et par rapport aux trains de bois et au bois de flottage, aussi aux eaux désignées sous les noms du Eilster-Werdoer Flossgraben, de la Schwarze-Ilster et de la Weiss-Ilster ainsi que du Floss-Graben qui dérive de cette rivière. » *Descamps et Renault* : continué par J. *Basdevant* : op. cit., page 404, tome I.

(100) Article XIV de l'acte final du 9 juin 1815, v. *Descamps et Renault* : op. cit., page 443, tome I.

à accorder la libre navigation aux sujets hanovriens sur le canal de la Stecknitz, dans des conditions analogues (101). L'article XCVI de l'acte final du 9 juin déclare que les principes de libre navigation proclamés par le congrès de Vienne sont étendus au Pô (102).

Nous pouvons nous poser, à l'égard des stipulations de Vienne sur le statut des fleuves, une question analogue à celle posée précédemment, à l'égard du classement des agents diplomatiques, savoir : la question du fondement des règles dont nous avons parlé. On observera tout d'abord que, à l'inverse de ce qui s'est passé pour les agents diplomatiques, les principes généraux admis à Vienne en ce qui concerne les fleuves, ont constitué un retournement de la pratique internationale, tout au moins en Europe. Ce n'est pas à dire qu'il n'y ait pas eu de précédents, mais les précédents qu'on peut invoquer en ce sens sont restés isolés et n'ont pu être la cause déterminante de l'attitude des puissances réunies à Vienne : ce qu'on peut en dire, c'est qu'ils ont procédé du même besoin, de la même nécessité. L'ampleur des applications faites par le congrès lui-même des principes par lui reconnus montre combien de grands cours d'eau étaient encore, en 1815, sous les rudiments du droit.

Nous venons de dire que l'on peut invoquer des précédents dans la voie de la libération des fleuves. On pourrait en effet remonter jusqu'à la paix de Westphalie ; mais nous n'irons pas aussi loin ; dans l'époque immédiatement antérieure au congrès de Vienne, le Rhin, l'Escaut, la Meuse, l'Elbe, le Danube, par exemple, avaient fait l'objet de stipulations ou de négociations dans ce sens. Des dispositions libérales avaient été prises, notamment, pour l'Escaut, par le traité de Fontainebleau, du 8 novembre 1785 ; mais la partie du fleuve s'étendant entre Saftingen et la mer restait fermée pour les provinces belges. Le 16 novembre 1792, le conseil exécutif de la République Fran-

(101) Article XXX de l'acte final du 9 juin 1815, v. *Descamps et Renault*, continué par *J. Basdevant* : op. cit., pages 452-453, tome I.

(102) Article XCVI de l'acte final du 9 juin 1815, v. *Descamps et Renault* : op. cit., page 464, tome I.

çaise avait pris un décret déclarant libres l'Escaut et la Meuse et déniait à un Etat le droit de s'approprier la partie d'un cours d'eau traversant son territoire au détriment de ses voisins. On reconnaît là l'œuvre des idées nouvelles propagées par la Révolution, idées qui, en cette occasion particulièrement, servaient l'intérêt international. On trouve une confirmation de ce principe dans le traité du 16 mai 1795, entre la République Française et la République Batave, stipulant la liberté des fleuves communs aux deux Etats. Semblable liberté avait été reconnue pour les cours d'eau communs aux possessions de l'Autriche et de la République Cisalpine en Italie par la paix de Campo-Formio dont l'article II contenait, par ailleurs, une promesse de négociations en faveur de la libération du Rhin, de la Moselle et de la Meuse. Au congrès de Rastadt on s'était également occupé de la liberté de la navigation fluviale. Une note adressée par la France, le 14 floréal an VI, à la députation de l'Empire faisait état de la question pour les affluents du Rhin et le Danube. Après le traité de Lunéville, du 9 février 1801, la députation de l'Empire s'occupant de la question, avait élaboré des projets. On avait abouti à la convention du 15 août 1804 abolissant les péages sur le Rhin (anticipation dont, nous l'avons vu, le congrès de Vienne n'eut qu'à élargir le champ). Mais tous ces précédents apparaissent comme des exceptions.

Nous avons dû préciser plus haut que le congrès a été, pour la navigation fluviale, une innovation, *tout au moins en Europe*. C'est qu'en effet, en Amérique, le mouvement favorable à la liberté sur les fleuves internationaux s'est fait jour, chez les gouvernants, bien avant 1815 et cela, non pas d'une manière fragmentaire comme sur l'ancien continent, mais sous la forme d'une idée générale. Cet état d'esprit est contemporain de la formation même de la puissance américaine, et on a pu écrire qu'avant même d'avoir obtenu leur complète indépendance, les Américains du Nord réclamèrent le droit à la libre navigation sur les fleuves internationaux (103). La résolution du Congrès, du 30

(103) « The efforts of our government to secure for the commerce of its citizens the free navigation of rivers and seas have been constant, systematic, and remarkable, beginning even before we had obtained

décembre 1776, insista sur la nécessité, pour les habitants du nouveau continent, d'utiliser librement leurs cours d'eau. Par une autre résolution en septembre 1788, le Congrès déclara que le droit à la libre navigation sur le Mississipi était un droit essentiel pour les habitants des Etats-Unis. Cette liberté fut reconnue par traité en 1795 (traité de San-Lorenzo El Real) (104). Néanmoins, il serait sans doute téméraire d'inférer de là que le principe de la liberté de navigation était, aux Etats-Unis, une chose acquise au début du XIX^e siècle.

Cela se passait en Amérique, et le congrès de Vienne fut un événement de la communauté européenne. Or, en tant que tel, on ne peut pas dire que, pour la navigation fluviale, il n'a fait que confirmer la pratique antérieure. Pour qui se dégage un instant de l'emprise de la technique sous laquelle, à dessein, cette recherche s'est rangée, le congrès apparaît, dans l'histoire de la législation fluviale, comme la chute des murailles, ou la chasse aux privilèges ; et ce qui fait impression, en la matière, ce ne sont pas tellement les applications qui furent tentées au sein même du congrès que les principes généraux édictés pour servir de bases à la pratique future. C'est en cela qu'il y eut véritablement innovation.

Il est un autre point sur lequel nous devons insister : c'est le caractère même de l'objet en cause. Le fleuve est un *bien* au sens juridique du mot, et un bien d'une particulière stabilité, c'est un élément du domaine. On n'est plus ici, comme pour le classement des agents diplomatiques, en présence d'une création fictive (si fondée qu'elle soit dans l'intérêt ou la nécessité), mais d'une chose

our independence. There had been difficulties between the catholic province of the Netherlands and Holland with regard to the navigation of the Scheldt in the latter part of the eighteenth century ; but the United-States were the first to insist, as a matter of international law, that the people who live along the upper waters of a river have a natural right to sail to the sea through the dominions of other powers. » *Schuyler (E.) : op. cit., The Free Navigation Of Rivers And Seas, The Mississipi, page 265.*

(104) V. *ibid.* ; v. aussi *Carathéodory : Du Droit International concernant les grands cours d'eau, Leipzig, 1861, page 138.*

matérielle pour laquelle se posent constamment des questions d'utilisation et d'appropriation. Et comme il est aisé, dès lors, de faire jouer à son égard toutes les théories qui sont nées du rapport des droits avec les choses (105) ! On est allé de la souveraineté qui donne tous les droits sur le fleuve, en maintenant quelquefois la nécessité d'un accord entre les riverains pour réglementer la navigation, jusqu'à la cosouveraineté et à la copropriété qui donnent à chaque riverain un droit sur tout le fleuve ; on a aussi envisagé le droit des riverains supérieurs sur la partie inférieure du fleuve comme une servitude ; ou bien on a fait intervenir l'obligation de voisinage. Telle a été l'attitude de la doctrine.

La question du fondement des stipulations de Vienne en ce qui touche le statut des fleuves internationaux, ne pouvant se résoudre par un rappel de la pratique antérieure (puisque précisément le congrès de Vienne a rompu avec cette pratique), étant par ailleurs fort discutée en doctrine, semble pour l'instant se ramener à ceci : une donnée conventionnelle déterminée par un intérêt ou une nécessité. L'étude du développement de cette donnée par voie d'application généralisée et répétée pourra seule nous dire si, actuellement, elle exprime autre chose qu'une simple convention : c'est-à-dire un principe. Nous avons donc à reprendre maintenant nos investigations, après le congrès de Vienne. L'article IX du traité du 14 avril 1816, entre l'Autriche et la Bavière, laisse entendre qu'on ne maintient que provisoirement la situation antérieure pour les cours d'eau traversant ou séparant les territoires des deux Etats, « jusqu'à ce qu'on puisse y appliquer les principes généraux arrêtés par le congrès de Vienne », pour employer

(105) Des auteurs comme F. de Martens donnent le droit d'exclure les non-riverains en raison de la souveraineté, mais exigent un accord pour la réglementation de la navigation. Des auteurs comme Rivier (*Principes du Droit des Gens*, 1896) se rallient à l'idée de cosouveraineté ou de copropriété ; d'autres, Woolsey par exemple, font appel à l'idée de servitude ; d'autres encore, comme Carathéodory, expliquent la nécessité de la libre navigation par une obligation de voisinage.

les termes du traité (106). Entre autres cours d'eau, le Danube se trouve visé par ce traité.

Se fondant sur le traité des 21 avril-3 mai 1815, le traité des 5-17 août 1818, entre l'Autriche et la Russie, stipule et réglemente la liberté de la navigation sur les fleuves et rivières situés dans l'étendue de l'ancienne Pologne ; cette convention comprend les fleuves navigables actuellement ou qui le deviendront, ainsi que les canaux (articles I, II, III) (107).

Au congrès d'Aix-la-Chapelle, on examina un différend qui avait surgi entre le duc d'Oldenbourg et la ville de Brême, au sujet du péage d'Elsflett sur le Weser, péage dont le duc d'Oldenbourg était en possession. Dans la séance du 14 novembre 1818, on décida de laisser ce prince en jouissance du péage, pour quelque temps ; ensuite, c'était à la Diète qu'il incombait de prendre une décision définitive (108).

Le traité conclu entre la Prusse et la Russie, les 7-19 décembre 1818, semblable au traité conclu antérieurement par la Russie avec l'Autriche (5-17 août 1818), réglant le commerce et la navigation sur les fleuves communs aux deux Etats et situés dans l'étendue de l'ancienne Pologne, entre la Duna, le Dnieper, le Dniestre, l'Odér et la mer jusqu'à la Prusse orientale inclusivement, consacrer, pour ces fleuves, en faveur des sujets des deux Etats, le régime de liberté (article II A).

Les canaux bénéficient de la même liberté ; en outre, la convention s'applique aussi bien aux fleuves qui seront navigables à l'avenir qu'à ceux qui le sont présentement. Le droit de « hallage » et d' « atterrage » est

(106) 14 avril 1816, Autriche et Bavière : traité pour fixer les limites et les rapports des Etats respectifs, signé à Munich. Article IX. V. *Descamps et Renault* : op. cit., page 561, tome I.

(107) Autriche et Russie : traité des 5-17 août 1817, v. *Descamps et Renault* : op. cit., page 712, tome I. Articles I, II, III. La liberté de la navigation est accordée aux sujets des deux Etats sur les cours d'eau visés, jusqu'à la mer (v. article II).

(108) Aix-la-Chapelle : protocole de la séance du 14 novembre 1818 (annexe), Autriche, France, Grande-Bretagne, Prusse et Russie. V. *Martens* : N.R., pages 553-554, tome IV.

déclaré commun aux sujets des deux États (article II b) ; aucune contribution ne doit être prélevée sur les commerçants du fait de l'entretien des chemins de « hallage », un seul impôt, perçu par la Prusse sur la Vistule est toléré, à titre exceptionnel (article II f) (109).

Le 25 août 1819, la Diète allemande abolit le péage d'Elsflett sur le Weser, terminant ainsi le différend dont nous avons parlé, avec le duc d'Oldenbourg (110).

De nombreuses entraves étaient apportées à la libre navigation de l'Elbe. Aussi une conférence se tint-elle à Dresde en vue de pourvoir à l'application des principes de Vienne sur ce fleuve. Les dix États riverains qui y prirent part furent d'accord pour donner aux riverains la liberté de navigation sur l'Elbe ; une divergence de vues se manifesta entre la Prusse et l'Autriche, la Prusse voulant bien restreindre la liberté aux seuls riverains, mais sans le déclarer dans l'acte. L'acte de navigation fut signé le 23 juin 1821, à Dresde. En vertu de cet acte, la liberté de navigation est reconnue sur tout le cours de l'Elbe, aux sujets des États riverains (article I) ; tous privilèges sont abolis (article II) ; il en est de même de tous droits d'étape et de relâche forcée (article III) ; les péages sont également abo-

(109) Traité des 7-19 décembre 1818, entre la Prusse et la Russie. Article 1^{er} : « L'étendue à laquelle s'applique la présente convention, quant au règlement de commerce et de navigation, se compose de tout le territoire qui a fait partie de l'Ancienne Pologne, et qui se trouve compris entre la Duna, le Dnieper, le Dniestre, l'Oder et la mer, en y comprenant la Prusse orientale ».

Article II : « Pour assurer à leurs sujets respectifs une liberté de navigation illimitée, telle que l'établissent les stipulations du traité de Vienne, 21 avril 1815, dans l'étendue déterminée à l'article premier les Hautes Parties Contractantes sont convenues d'y faire observer les principes et règlements suivants :

a : La navigation dans les haffs ainsi que sur les canaux et rivières, tant en les descendant, jusqu'à leur embouchure dans la mer, qu'en les remontant, et la fréquentation des ports situés dans cette étendue, seront libres de telle sorte qu'elles ne pourront être interdites à aucun des sujets des deux Hautes Parties Contractantes. Ce principe sera applicable aux rivières navigables actuellement, ou qui le seraient à l'avenir ainsi qu'aux canaux existant en ce moment, ou qui pourraient être faits par la suite ». *Martens : N. R.*, page 583, tome IV.

(110) Protocole de la diète allemande du 25 août 1819, v. *Martens : N. R.*, p. 245, tome IV.

lis (article VII) (111) ; mais, à ce moment, la liberté sur l'Elbe n'est pas encore un fait, car il reste l'exception fort importante du péage de Stade au profit du Hanovre.

Il a été constaté qu'aux Etats-Unis d'Amérique, la liberté de navigation fluviale a toujours eu la faveur des gouvernants, bien qu'elle ne fût pas au début un fait accompli, c'est ainsi qu'on peut encore apprécier l'attitude américaine dans une affaire qui opposa les Etats-Unis à la Grande-Bretagne : l'affaire de la frontière des Lacs. Par le traité de paix de 1783, la frontière entre les possessions américaines et britanniques, depuis le point où le 45° degré de latitude nord touche la rivière Iroquois jusqu'au lac Supérieur, devait passer « par le milieu de ladite rivière jusqu'au lac Ontario, par le milieu dudit lac jusqu'à sa communication avec le lac Huron, puis par le milieu dudit lac jusqu'à la communication d'eau entre ce lac et le lac Supérieur » ; or des difficultés s'étaient élevées pour la détermination du milieu de ces rivières et lacs et l'attribution des îles s'y trouvant à l'un ou à l'autre Etat ; en conséquence, ces points litigieux avaient été soumis à des commissaires, par le traité de Gand, du 24 décembre 1814 (article 6). C'est dans la réunion du 22 juin 1822 que les membres de la commission de l'article 6 purent se mettre d'accord, sur une base toutefois purement empirique : la frontière devait être une frontière d'eau ; on ne devait pas couper d'îles. M. Porter, le commissaire américain, proposa certains principes qui ne furent pas acceptés par M. Barclay, le commissaire britannique, lequel, cependant, ne se refusa pas à en faire application dans l'espèce ; le souci de ce dernier était de ne pas donner à la décision qu'ils prendraient la valeur d'un précédent. Il n'empêche que cette solution peut avoir, comme on l'a soutenu, une valeur doctrinale (112). Les principes posés par M. Porter

(111) V. Carathéodory : op. cit., p. 119.

Acte de navigation : v. Descamps et Renault : op. cit., 23 juin 1821, Anhalt-Bernbourg, Anhalt-Gethen, Anhalt-Desseau, Autriche, Danemark, Hambourg, Hanovre, Mecklembourg-Schwerin, Prusse et Saxe, p. 837.

(112) Affaire de la frontière des Lacs, v. De La Pradelle et Politis : Recueil, Des Arbitrages Internationaux, Etats-Unis-Grande-Bretagne, Page 313 sq. tome I.

faisaient passer la frontière par le « milieu du chenal » et non, comme le voulait M. Barclay, par le « milieu du lit », de manière à laisser aux riverains « le libre accès et la libre circulation de la route d'eau ». Sans doute n'était-ce pas là une application directe du principe de la liberté fluviale, mais on s'en inspirait et, pratiquement, on s'y conformait, en respectant, bien entendu, l'état du droit à ce moment (113).

Peu d'années après le congrès de Vienne, la navigation rhénane fut l'objet de difficultés nées de la prétention émise par les Pays-Bas de fermer à leur gré la partie du Rhin comprise entre leurs frontières et la mer. En vain s'efforça-t-on de trouver un terrain d'entente. L'affaire fut portée devant le congrès de Vérone. Une note britannique en date du 27 novembre 1822 déclara que la prétention hollandaise sur les embouchures du Rhin était formellement contraire aux engagements de Vienne et que, la question étant d'un intérêt général, des démarches seraient faites par la Grande-Bretagne pour inviter les autres puissances intéressées à intervenir auprès des Pays-Bas ; les plénipotentiaires de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie furent d'accord pour reconnaître le droit de réclamer l'observation des principes de Vienne ; le plénipotentiaire de la France voulut attendre des instructions de son gouvernement (114). La Hollande persista dans sa revendication ;

(113) On remarquera que, si l'affaire de la frontière des lacs se situe après 1815 quant aux travaux des commissaires, les difficultés qui en font l'objet sont bien antérieures à cette époque (elles se rattachent à l'interprétation du traité de 1783), et le traité lui-même qui défère le litige à une commission est de 1814. Cette affaire, en somme, se déroule dans une période de transition :

« A une époque où la liberté de navigation n'était encore posée ni pour les fleuves d'Amérique, ni pour les fleuves d'Europe, mais où elle était vivement souhaitée, la détermination mathématique de la frontière par le milieu du fleuve, des lacs et de leurs communications risquait d'interrompre en plusieurs points la liberté fluviale, en plaçant le chenal chez l'un des deux riverains, au lieu de le diviser entre eux, seul moyen de les associer à l'usage des grandes routes d'eau limitrophes. » *De La Pradelle et Politis* : op. cit., page 312, tome I.

(114) V. *Carathéodory* : op. cit., pages 115 sq.

ainsi fut-on amené à conclure la convention du 31 mars 1831, portant règlement de la navigation du Rhin (115).

Au début du xix^e siècle, le Saint-Laurent était encore sous l'ancien régime fluvial. Les Etats-Unis occupant la partie méridionale du fleuve, c'est-à-dire son cours supérieur, ainsi que l'intérieur du Canada, possession britannique, avaient intérêt à pouvoir naviguer et commercer jusqu'à l'embouchure. En 1823, les habitants de Franklin County firent une pétition demandant d'avoir la possibilité d'effectuer leurs transports jusqu'à l'Atlantique (116).

Les Etats-Unis, dans leur revendication de la liberté de navigation sur le Saint-Laurent, invoquèrent les stipulations de Vienne comme étant l'expression du droit naturel, car le droit naturel uni à la nécessité constituait, pour les Américains, la raison déterminante de l'extension de la liberté fluviale. Ce point de vue apparaît nettement dans la correspondance échangée entre les gouvernements américain et britannique. La Grande-Bretagne, elle, soutint que les stipulations de Vienne valaient seulement comme engagement, qu'elles procédaient du consentement mutuel. A quoi les Etats-Unis répondirent que le droit naturel ayant souvent besoin d'une expression positive, les règles de Vienne devaient être considérées sous cet angle (117).

A la suite des difficultés dont il a été déjà question, relativement à la navigation du Rhin, une convention fut signée par les Etats riverains le 31 mars 1831. L'article 1^{er} (titre premier) stipule la liberté de navigation sur tout le cours du fleuve. Mais cette liberté ne s'étend qu'aux Etats riverains ; les autres articles du règlement en font foi. L'article 3 dispose, en effet, que les navires appartenant aux sujets des Etats riverains ne seront point tenus de transborder ou de rompre charge à l'embouchure du Rhin, dans les Pays-Bas, soit en sortant du fleuve, soit en y entrant. L'article 7 fait bénéficier les navires affectés à la

(115) V. plus loin : note 118.

(116) V. *Schuyler* : op. cit., page 282 ; *John Bassett-Moore* : *Digest of International Law*, page 630, tome I.

(117) V. *Mr secretary Clay's letter to Mr Gallatin american minister in London*, 15 June 1826, sess. 1827-1828, N. 43.

navigation rhénane de la franchise de faveur. L'article 11 établit un traitement de réciprocité entre les Etats riverains des rivières qui se jettent dans le Rhin et les Etats riverains du Rhin, au sujet des ports francs : si les riverains des affluents du Rhin ont établi des ports francs sur leur territoire, ils jouiront de ceux établis dans les Pays-Bas et sur le Rhin (118).

Plus libéral est le régime instauré sur l'Escaut depuis le traité du 15 novembre 1831, réglementant la séparation de la Belgique et de la Hollande. En vertu de l'article IX de ce traité, les principes généraux figurant dans l'acte final du congrès de Vienne sont appliqués aux cours d'eau navigables séparant ou traversant le territoire belge et le territoire hollandais. Les eaux faisant communiquer l'Escaut et le Rhin depuis Anvers sont également déclarées libres. Les droits de pilotage et d'entretien seront très modérés. La surveillance fluviale sera commune aux deux pays. L'article X laisse les canaux situés à la fois dans le territoire belge et le territoire hollandais communs à leurs habitants (119).

(118) Convention signée à Mayence le 31 mars 1831, entre la France et les autres gouvernements des Etats riverains du Rhin (Bade, Bavière, Hesse-Darmstadt, Nassau, Pays-Bas et Prusse), dite convention portant règlement relatif à la navigation de ce fleuve. Ech. des rat. le 16 juin. Article 1 : « La navigation dans tout le cours du Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer, soit en descendant, soit en remontant, sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne, en se conformant toutefois aux règlements de police exigés pour le maintien de la sûreté générale et aux dispositions arrêtées par le présent règlement » (titre premier). *De Clercq : Recueil des Traités de la France*, page 24, tome quatrième. V. *Martens : N.R.*, IX, p. 252.

L'acte de navigation du Rhin fut révisé en 1868. V. convention signée à Mannheim, le 17 octobre 1868, par la France, le grand-duché de Bade, la Bavière, le grand-duché de Hesse, les Pays-Bas et la Prusse, échange des ratifications à Mannheim, le 17 avril 1869. *De Clercq : Recueil des Traités de la France*, tome deuxième, 1867-1872, pp. 117 sq. Le principe de la liberté de navigation fut maintenu (article premier).

(119) Traité pour la séparation définitive de la Belgique d'avec la Hollande signé à Londres par les plénipotentiaires de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie,

De 1829 à 1840, la Russie eut, sur le Danube, un privilège exclusif de navigation et de commerce en vertu de la paix d'Andrinople (14 septembre 1829) ; privilège qui suscita des protestations de la part de la Grande-Bretagne, la Russie ayant adhéré au principe de liberté fluviale (congrès de Vienne) et se comportant d'une façon nettement opposée. Par le traité du 25 juillet 1840, entre l'Autriche et la Russie, le Danube passa dans la catégorie des fleuves libres ; mais cette disposition resta lettre morte à raison de l'article II du traité d'Andrinople donnant à la Russie l'embouchure de Soulina (120).

En 1844, des efforts furent faits en vue de rendre effective la liberté sur l'Elbe ; des principes plus libéraux que ceux admis dans l'acte de navigation du 23 juin 1821 furent édictés. Mais le péage de Stadde demeurait, et c'était là un sérieux obstacle (121).

La convention du 3 juillet 1849, entre l'Autriche, Modène et Parme, établit, pour le Pô, un régime très libéral. La navigation y est libre sous tous les aspects et pour toutes les nations (article I) (122).

d'une part, et par le plénipotentiaire de la Belgique, de l'autre part, le 15 novembre 1831. Article IX : « Les dispositions des articles CVIII-CXVII inclusivement de l'acte général du congrès de Vienne relatives à la libre navigation des fleuves et rivières navigables, seront appliquées aux fleuves et rivières navigables qui séparent ou traversent à la fois le territoire belge et le territoire hollandais.

« En ce qui concerne spécialement la navigation sur l'Escaut, il sera convenu que le pilotage et le balisage, ainsi que la conservation des passes de l'Escaut en aval d'Anvers, seront soumis à une surveillance commune ; que cette surveillance commune sera exercée par des commissaires nommés à cet effet de part et d'autre ; que des droits de pilotage modérés seront fixés d'un commun accord, et que ces droits seront les mêmes pour le commerce hollandais et pour le commerce belge... » *Martens : N.R.*, nouvelle série, tome XI, p. 390 sq.

(120) Danube : traité entre l'Autriche et la Russie, 13-25 juillet 1840. *Martens : N.R.G.*, I, 299.

(121) Elbe : 1844, 14 avril, acte additionnel. *Martens : N.R.G.*, VI, 386.

(122) Pô : 1849, 3 juillet, Autriche, Modène, Parme. *Martens : R.G.I.*, 526. Les termes de cette convention permettent une interprétation très large de la liberté fluviale. Article I (traduit de l'italien) :

« La navigation sur le Pô sera libre et exempte de toute charge, dans toute l'étendue du territoire des Etats signataires jusqu'à l'Adria-

Dans le vaste continent de l'Amérique du Sud, les grandes voies fluviales sont un élément précieux de pénétration et de communication. Des Etats qui, comme le Paraguay, se trouvent enclavés à l'intérieur des terres, ont réclamé de bonne heure le libre usage des fleuves dont ils occupent une partie du cours. L'article XIV du traité des 12 et 13 octobre 1851, entre le Brésil et les envoyés d'Urquiza et du gouvernement oriental de l'Argentine, stipule la liberté de navigation pour les contractants sur l'Uruguay et ses affluents ; l'article XV prévoit une invitation devant être adressée aux gouvernements riverains du Rio de la Plata qui n'ont pas pris part à ce traité, pour arriver à un arrangement semblable sur le Paraña et l'Uruguay (123).

Le principe de liberté est étendu, avec des restrictions, à l'Amazone par le traité du 23 octobre 1851 entre le Brésil et le Pérou (124). Le Brésil tenait à exclure les Etats européens.

Par un traité signé par le général Urquiza, alors maître de l'Argentine, au camp de San-José de Florès, le 10 juillet 1853, avec la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, une liberté complète est reconnue sur la partie du cours du Paraña et de l'Uruguay appartenant à la confédération Argentine (article I) ; les navires étrangers, sous tous les pavillons, peuvent faire le commerce avec ces pays sur les fleuves précités, même en temps de guerre (article VI) (125).

Le congrès de Paris de 1856, qui créa la commission européenne du Danube, déclara que les principes de liberté fluviale édictés par le congrès de Vienne faisaient partie désormais du droit public européen et qu'ils devaient être

tique, et elle ne pourra être interdite ni entravée, sous aucun rapport, pour qui que ce soit, sauf les règlements arrêtés actuellement ou qui le seront par la suite, d'un commun accord entre les Etats signataires, et toujours dans le sens le plus favorable au développement du commerce de toutes les nations. »

(123) V. *Carathéodory* : op. cit., p. 146.

(124) Amazone : 23 octobre 1851, Brésil, Pérou, VI, p. 640, *Martens*.

(125) Paraña. Uruguay, traité entre la Confédération Argentine, les Etats-Unis la France et la Grande-Bretagne. *Martens* : *R.M.*, VII, 259, 261.

étendus au Danube (126). L'acte de navigation du 7 novembre 1857, donnant suite à cette exigence, établit une entière liberté de navigation sur le Danube (article I) ; tous privilèges exclusifs (article II), tous droits d'étape, de dépôt, de rompre charge, de premier achat et autres (article III), tous péages autres que ceux prévus par le présent acte (article XIX) sont abolis ; les bâtiments marchands sous tous les pavillons, venant de la mer ou y allant, ont libre accès aux ports du Danube (article V) ; une parfaite égalité doit régner entre tous les pavillons ; toutefois, l'exercice de la navigation fluviale proprement dite, entre les ports du Danube, est réservé aux navires des Etats riverains (article VIII), la commission permanente veillera à la bonne exécution des stipulations du présent acte (article XLIV) (127). Une nouvelle garantie fut apportée à l'internationalisation du Danube par la neutralisation des établissements de ses embouchures, le 2 novembre 1865 (titre III, article 21 de cette convention) (128).

Les prétentions américaines pour la liberté de navigation sur le Saint-Laurent furent satisfaites par le traité de Washington, du 8 mai 1871, déclarant ce fleuve libre depuis le 45° degré de latitude nord jusqu'à la mer pour les citoyens des Etats-Unis (article 26) (129).

L'article 52 du traité de Berlin, du 13 juillet 1878, dispose qu' « afin d'accroître les garanties assurées à la

(126) Traité de Paris, 30 mars 1856, entre la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie, Ec. d. rat. Paris, 27 avril 1856. *De Clercq* : op. cit., tome VII, p. 59.

(127) 7 novembre 1857, acte de navigation du Danube, Autriche, Bavière, Wurtemberg, Turquie, signé à Vienne. *R.G. Martens*, p. 75, tome 16, article I : « La navigation du Danube depuis l'endroit où ce fleuve devient navigable jusque dans la mer Noire, et depuis la mer Noire jusqu'audit endroit, sera entièrement libre sous le rapport du commerce, tant pour le transport des marchandises que celui des voyageurs, en se conformant toutefois aux dispositions du présent acte de navigation ainsi qu'aux règlements de police fluviale. »

(128) Autriche, France, Grande-Bretagne, Italie, Prusse, Russie et Turquie. Convention du 2 novembre 1865, article 21, titre III. *De Clercq* : op. cit., tome neuvième, page 384.

(129) Traité de Washington, Etats-Unis et Grande-Bretagne, 8 mai 1871, v. *Martens* : p. 698, tome XX.

liberté de la navigation sur le Danube, reconnue comme étant d'intérêt européen », les forteresses et fortifications, sur le cours du fleuve depuis les Portes de Fer jusqu'à la mer Noire, seront rasées (130).

En 1883, une proposition fut présentée à l'Institut de Droit International tendant à l'application des principes de liberté à la navigation sur le Congo et ses affluents (131). Ce fleuve, en effet, ne jouissait pas du régime de liberté ; or cet état de choses s'accrut quand, en 1884, par un traité avec la Grande-Bretagne (traité du 26 février), le Portugal put se prévaloir d'un droit exclusif de souveraineté sur le Congo. Des nations, telles la France et l'Allemagne, protestèrent contre ce traité, le déclarant non avenu à leur égard. Aussi, par l'acte de navigation fait à la conférence de Berlin réunie en 1885, le Congo fut-il déclaré libre pour les pavillons de toutes les nations avec les restrictions d'usage (règlements de police) (acte du 26 février 1885, article 1^{er} : liberté du commerce, article 13 de l'acte de navigation : liberté de navigation) (132). Les dispositions du présent acte sont reconnues par les Etats signataires « comme faisant partie désormais du droit public international ».

En 1887 furent élaborées, par l'Institut de Droit International, sept règles sur la liberté de navigation fluviale établissant notamment la liberté pour tous les pavillons, l'obligation pour les Etats riverains, de réglementer, par un accord entre eux, la navigation des fleuves qui traversent leur territoire, et la continuation du libre usage du cours d'eau pour les neutres en temps de guerre (133).

(130) France, Allemagne, Autriche-Hongrie, Grande-Bretagne, Italie, Russie et Turquie, traité signé à Berlin, le 13 juillet 1878, v. *De Clercq* : op. cit., p. 333, tome douzième.

(131) V. proposition de M. Moynier, et vœu de l'*Institut de Droit International*, session d'Heidelberg, 1883, pp. 237-278, t. VII.

(132) V. rapport du ministre plénipotentiaire français délégué à Berlin. *De Clercq* : op. cit., tome quatorzième, p. 465 sq.

France, Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Brésil, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Russie, Suède, Norvège, Turquie. 26 février 1885, Berlin, ibid., p. 447, tome quatorzième.

(133) Proposition de M. F. de Martens : *Annuaire de l'Institut de Droit International*, tome IX, p. 159 sq., session de Munich, 1887.

Avant de porter un jugement sur l'évolution précédemment retracée, il nous semble utile de présenter, d'une part, deux cartes de l'Europe, aux deux extrémités d'une période donnée permettant de faire une comparaison du nombre respectif des fleuves libres à chacune de ces deux dates extrêmes (v. les cartes ci-après) et, d'autre part, un graphique donnant la possibilité de suivre et d'évaluer, dans ses grandes lignes, la progression du régime de liberté fluviale dans la pratique des Etats (v. page 83).

L'étude de la navigation sur les fleuves internationaux, à la différence de celle sur les agents diplomatiques, s'est effectuée à l'aide d'une abondante contribution conventionnelle mêlée de quelques données jurisprudentielles. En ce qui est de la doctrine, nous devons constater qu'elle ne nous a pas été d'un grand secours, non pas à cause de son insuffisance ou de son inexactitude, mais bien plutôt à cause de sa grande diversité et surtout de la généralité des grandes idées qui dominent le droit international et le droit tout court, généralité à laquelle elle ramène toujours des questions comme celle de la liberté de navigation. Pour suivre efficacement la doctrine, dans notre problème, il aurait fallu embrasser une conception donnée du droit et procéder ensuite par déductions ; or telle n'a pas été et telle ne pouvait pas être notre attitude vu notre point de départ et notre discipline.

Lorsqu'on recherche la période définitive de formation d'une règle, le point de condensation, en quelque sorte, du contenu de cette règle, pour déclarer ensuite qu'il y a lien de droit, obligation, comme c'est l'objet de la présente étude, il est permis de se demander si une grande accumulation de traités sur une question donnée, se renouvelant sans cesse et convergeant toujours dans le même sens, est l'indice d'une grande solidité et d'une grande assurance, ou si elle n'est pas au contraire le signe du trouble et de l'incertitude. Est-ce à raison de l'universalité chaque jour plus évidente de la conception qui fait des fleuves internationaux des fleuves libres pour la navigation, que les Etats ont conclu de nombreux traités dans ce sens ? Ou bien, n'est-ce pas, au contraire, à cause de la fragilité du système, à un moment donné, ou du peu de foi qu'on lui



CARTE N° 1. — Réduction de la carte de l'Europe, par Hérisson, 1815, offrant les divisions et les dénominations politiques de tous Etats, d'après les Actes du Congrès de Vienne (les flèches indiquent les cours d'eaux signalés)



1 : Rhin 1815, v. supra note 96. 2 : Escaut 1815, v. supra note 97.
 3 : Mein 1815, v. supra ibid. 4 : Neckar 1815, v. supra ibid. 5 : Moselle 1815, v. supra ibid. 6 : Meuse 1815, v. supra ibid. 7 : eaux de l'ancienne Pologne, v. supra note 98. 8 : Elbe et eaux dérivées 1815, v. supra 99. 9 : eaux de l'ancienne Pologne 1815, v. supra 100. 10 : Ems 1815, v. supra note 101. 11 : Pô 1815, v. supra note 102. 12 : canal de Stecknitz 1815, v. supra note 101. 13 : eaux de l'ancienne Pologne 1818, v. supra note 107. 14 : eaux de l'ancienne Pologne, v. supra note 109. 15 : Weser 1819, v. supra note 110. 16 : Elbe 1821, v. supra note 111. 17 : frontière des Lacs 1822, v. supra note 112. 18 : Mein 1828, 18 janvier, Bavière, Wurtemberg, v. Martens N.R. VII, 539. 19 : Rhin 1831, v. supra note 118. 20 : Escaut et eaux des Flandres, v. supra note 119. 21 : Danube 1840, v. supra note 120. 22 : Neckar 1842, 1^{er} Juillet Etats riverains, acte de navigation, v. Martens R.G. IV, 630. 23 : Ems 1843, 18 Mars, v. Martens, Recueil manuel, V, 288. 24 : Elbe 1844, v. supra note 121. 25 : Pô 1849, v. supra note 122. 26 : Uruguay 1851, v. supra note 123. 27 : Amazone 1851, v. supra note 124. 28 : Uruguay 1853, v. supra note 125. 29 : Parana 1853, v. supra ibid. 30 : Danube 1857, v. supra note 127. 31 : bouches du Danube 1865, v. supra note 128. 32 : Rhin 1868, v. supra note 118. 33 : Saint-Laurent 1871, v. supra note 129. 34 : Danube 1878, v. supra note 130.

prête, que les Etats voulant faire choix de ce système jugent nécessaire de se lier par traité ? C'est là un dilemme qui engendre souvent des équivoques et dont il semble que l'on puisse triompher, dans la présente recherche, grâce aux deux ordres de constatations suivants :

1° Les traités considérés dans leur contenu présentent, dans notre domaine, une grande analogie en même temps que des différences caractéristiques parce que constantes. Nombre des conventions et règlements ici étudiés contiennent un article décrétant la liberté d'une manière uniforme; puis, article par article, les mêmes privilèges, les mêmes entraves font l'objet des mêmes suppressions ou réglementations. Les différences essentielles résident dans ce fait que la liberté fluviale est reconnue à des degrés divers : soit à tous les riverains, soit à tous les Etats, soit pour tout le cours navigable du fleuve, soit seulement pour une partie de ce cours ou même pour certains ports. A une certaine époque, les traités et autres actes publics ne se contentent plus de stipuler la liberté de navigation ; ils déclarent que les dispositions y relatives rentrent dans le droit public de la communauté des nations ; et il est à noter que les traités où se trouve semblable assertion ne sont pas, dans le temps, immédiatement consécutifs au congrès de Vienne et que, par ailleurs, ces traités ne sont pas conclus par deux ou quelques Etats, dans des circonstances limitées et particulières, mais qu'ils sont l'œuvre de réunions importantes (où les grandes puissances prennent souvent une part décisive), dans des circonstances de grande portée et à caractère général.

2° Dans l'ordre historique, on constate que, chaque fois qu'il s'est agi d'étendre ou de confirmer pour un grand cours d'eau le régime de liberté, on s'est trouvé en face de prétentions et de résistances plus ou moins avérées (prétention et résistance de la Hollande pour le Rhin, de la Russie pour le Danube, du Portugal pour le Congo, etc.) ; et c'est seulement après ces contestations, qu'on a pu édicter des règles effectives, preuve que le principe énoncé à Vienne n'allait pas de soi, même parmi les signataires de l'acte final de 1815. D'un autre côté, on a vu qu'en passant

d'une communauté d'Etats dans une autre, d'Europe en Amérique, la conception du fleuve international se modifiait : de spéciale et de contractuelle qu'elle était aux yeux des Etats européens, la liberté fluviale devenait en Amérique du Nord une nécessité d'ordre général, voire une règle du droit naturel : les deux tendances se sont heurtées et se sont mêlées ; nous avons étudié quelques-unes de ces interférences (contestations du Saint-Laurent, frontière des Lacs) ; nous avons même trouvé des points où les tenants du contrat, dépassant leur cadre, ont voulu faire une loi, introduire leurs stipulations dans le droit public international (congrès de Paris, conférence de Berlin, qui sont des points de convergence).

Affirmer désormais, à la lumière de ces résultats, que l'évolution postérieure au congrès de Vienne (qui a posé un « minimum obligatoire ») a fait passer la liberté fluviale de l'état d'exception où elle était auparavant, à l'état de principe, c'est reconnaître un fait. Au terme de cette recherche, l'exception, c'est le fleuve fermé ; le principe, c'est le fleuve libre. Si en un sens il est vrai de dire que les accords internationaux et les déclarations solennelles étaient nécessaires pour réaliser le nouveau régime fluvial, il est aussi vrai d'ajouter que le stade conventionnel et déclaratif est actuellement dépassé. Il fut un temps où la liberté de la haute mer était aussi un fait exceptionnel ; aujourd'hui, c'est le contraire. Il en est du fleuve international, toutes proportions gardées, comme de la haute mer. Une présomption de liberté pèse sur lui ; présomption qui, sans doute, comme diraient les civilistes, n'est pas irréfragable : un accord pourrait en décider autrement ; mais comme cet accord devrait être universel, le lien paraît très fort. On est donc en présence d'un degré déjà élevé d'obligation, pour le droit international tout au moins, où les cimes sont rarement plus hautes.

CHAPITRE II

DU CONGRÈS DE PARIS

OBJET DU CONGRÈS. L'ABOLITION DE LA COURSE MARITIME.
L'EFFECTIVITE DU BLOCUS MARITIME.

C'est encore de la fin d'un conflit, et d'un conflit armé, lorsqu'il reste à proclamer des résultats, à formuler des exigences, ou à y acquiescer, en un mot, c'est encore de la conclusion d'un traité de paix que nous allons partir. Comme au congrès de Vienne, se sont posées tout à la fois au congrès de Paris des questions d'ordre général et des questions à intérêt limité, avec cette seule différence qu'elles ont eu, ainsi que les opérations militaires qui les ont précédé, un champ moins vaste et des participants moins nombreux.

§ 9. — *Objet du congrès*

La guerre de Crimée n'a été qu'un des épisodes de cette difficulté qui a occupé une si large place dans la première moitié du XIX^e siècle : la question d'Orient. La politique russe suivait alors sa pente instinctive, dictée autant par des considérations géographiques et historiques que par des ambitions impériales : la domination d'un système continental jusqu'à ses frontières naturelles, les deux mers du nord et du sud. Aussi des prétentions comme celle de s'immiscer dans les affaires intérieures de l'empire ottoman pour protéger onze millions de sujets chrétiens, les fortifications de la Baltique et de la mer Noire, les interventions quant aux Lieux Saints n'ont-elles pas semblé être autant de formes plus ou moins explicites de cette politi-

que (134) ? Par là des lors la question d'Orient prenait pour les puissances occidentales une singulière acuité.

Les quatre point du memento (1° abolition du protectorat exclusif de la Russie sur les principautés ; 2° liberté de navigation sur le Danube ; 3° intégration de la Turquie dans l'équilibre européen et limitation de toute prépondérance sur la mer Noire ; 4° renonciation de la Russie à la protection des sujets chrétiens de l'empire ottoman) présenté à la Russie par les puissances alliées avant la fin des hostilités, en vue des négociations futures, indiquaient nettement les inquiétudes de la France et de l'Angleterre à l'égard de la grande puissance de l'est (135). Une brochure publiée en France sous le titre de « la nécessité d'un congrès pour pacifier l'Europe » et à laquelle on essaya de donner un caractère officiel préparait l'opinion à l'idée d'un remaniement de la situation internationale. La réunion des plénipotentiaires préconisée apparaissait non seulement comme devant résoudre les questions posées par le dernier conflit, mais encore comme propre à « réédifier l'équilibre général sur des bases plus solides et plus justes » (136).

Le congrès se réunit pour la première fois le 24 février 1856, à Paris. Six Etats y étaient représentés, parmi lesquels les quatre grandes puissances européennes de l'époque (France, Autriche, Grande-Bretagne, Russie, Sardaigne, Turquie). Dans la séance du 10 mars, le comte Walewski, représentant de la France en qualité de premier plénipotentiaire, proposa d'inviter la Prusse à prendre part au congrès ; l'invitation fut acceptée ; mais il faut noter qu'à ce moment les plus graves questions étaient résolues (137). Les travaux du congrès aboutirent à la signature du traité du 30 mars. Mais c'est à une déclaration élaborée et signée au cours des dernières réunions, postérieure-

(134) V. Edouard Gourdon : *Histoire du congrès de Paris*, Paris 1857, Introduction historique, page 129.

(135) V. id. : op. cit., page 171.

(136) V. id. : op. cit., page 299.

(137) V. M. Milovanowitch : *Les traités de garantie au XIX^e siècle*, page 333.

rement au traité, que nous limiterons notre étude. Le 8 avril, le congrès fut convié à terminer ses travaux par une déclaration établissant certains points du droit maritime international en temps de guerre, déclaration qui, selon la remarque du représentant de la France qui fit la proposition, serait favorablement accueillie par le monde entier. Le projet contenait quatre principes, à savoir :

- 1° l'abolition de la course ;
- 2° l'inviolabilité de la marchandise ennemie sous pavillon neutre, à l'exception de la contrebande de guerre ;
- 3° l'inviolabilité de la marchandise neutre sous pavillon ennemi, à l'exception de la contrebande de guerre ;
- 4° l'obligation de l'effectivité pour les blocus maritimes (138).

Le représentant de la Russie fit observer qu'il n'était pas qualifié pour signer cette déclaration qui dépassait le cadre du traité de paix ; le représentant de l'Autriche fit la même observation, mais ajouta qu'il sollicitait les pouvoirs nécessaires de son gouvernement, le représentant de la Grande-Bretagne déclara que son pays était prêt à renoncer à certaines pratiques du droit maritime pourvu que l'aboli-

(138) Protocole n° 22 de la conférence tenue à Paris, le 8 avril 1856, au sujet de la question d'Orient, des affaires de Grèce et d'Italie, ainsi que des droits et devoirs des neutres, en temps de guerre maritime. Présents les plénipotentiaires de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse, de la Russie, de la Sardaigne et de la Turquie. « M. le comte Walewski propose au congrès de terminer son œuvre par une déclaration qui constituerait un progrès notable dans le droit international et qui serait accueillie par le monde entier avec un sentiment de vive reconnaissance... Il serait digne du congrès de Paris de mettre fin à de trop longues dissidences en posant les bases d'un droit maritime uniforme en temps de guerre. » Suit l'énoncé des principes proposés ; le même protocole contient les observations des divers plénipotentiaires. Protocole n° 22 de la conférence tenue à Paris, le 8 avril 1856, au sujet de la question d'Orient, des affaires de Grèce et d'Italie, ainsi que des droits et devoirs des neutres en temps de guerre maritime. *De Clercq : Recueil des Traités de la France*, tome septième, page 76. Le protocole est revêtu des signatures des plénipotentiaires d'Autriche, de France, de Grande-Bretagne, de Prusse, de Sardaigne et de Turquie.

tion définitive de la course fût admise. La course n'était, aux yeux du plénipotentiaire britannique, « qu'une piraterie organisée » manifestement contraire au droit des gens et à la civilisation. Pareille insistance de la part d'une grande puissance navale comme la Grande-Bretagne s'explique aisément par le fait que les armements en course constituent l'appoint des marines plus faibles. Les adhésions qui faisaient défaut à la première conférence furent apportées à la conférence du 14 avril et la déclaration fut signée le 16 avril. Le texte définitif consacre les quatre principes énoncés dans le projet (139). Nous nous borne-

(139) Déclaration dressée le 16 avril 1856 par le congrès de Paris pour régler divers points de droit maritime (sanctionnée et promulguée en France par décret impérial du 28 avril 1856).

« Les plénipotentiaires qui ont signé le traité de Paris du 30 mars 1856 réunis en conférence considérant :

Que le droit maritime, en temps de guerre, a été, pendant longtemps, l'objet de contestations regrettables.

Que l'incertitude du droit et des devoirs en pareille matière donne lieu, entre les neutres et les belligérants, à des divergences d'opinions qui peuvent faire naître des difficultés sérieuses et même des conflits.

Qu'il y a avantage, par conséquent, à établir une doctrine uniforme sur un point aussi important.

Que les plénipotentiaires, assemblés au congrès de Paris, ne sauraient mieux répondre aux intentions dont leurs gouvernements sont animés, qu'en cherchant à introduire dans les rapports internationaux des principes fixés à cet égard.

Dûment autorisés, les susdits plénipotentiaires sont convenus de se concerter sur les moyens d'atteindre ce but, et, étant tombés d'accord, ont arrêté la déclaration solennelle ci-après :

1° La course est et demeure abolie.

2° Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre.

3° La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.

4° Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi.

Les gouvernements des plénipotentiaires soussignés s'engagent à porter cette déclaration à la connaissance des Etats qui n'ont pas été appelés à participer au congrès de Paris et à les inviter à y accéder.

Convaincus que les maximes qu'ils viennent de proclamer ne sauraient être accueillies qu'avec gratitude par le monde entier, les PP

rons à l'examen du premier et du quatrième de ces principes : l'abolition de la course et l'effectivité du blocus. Ces deux questions feront chacune l'objet d'un paragraphe.

Ce que l'on peut dire dès maintenant de la déclaration du 16 avril 1856, c'est que, toute incidente qu'elle paraisse au sein d'un congrès qui avait spécialement pour mission de régler une question bien localisée dans le temps et dans l'espace, la question d'Orient, cette déclaration sur le droit maritime faite dans le plan des grands principes du droit des gens, a sa place bien marquée : nous verrons qu'elle n'a fait que donner suite, en partie tout au moins, à une politique commune de la France et de l'Angleterre arrêtée lors de la guerre contre la Russie ; d'un autre côté, vu le caractère général et la portée qu'on voulait donner à la déclaration, quel terrain plus propice que celui fourni par l'assemblée des plénipotentiaires des principales puissances ?

De prime abord, il convient de considérer la déclaration de Paris comme purement contractuelle, quitte à se déjuger par la suite ; il n'est pas inutile de rappeler à ce sujet qu'il fut observé pendant les délibérations du congrès, que la déclaration *engagerait* seulement envers les Etats qui y auraient adhéré (140), dispositions consacrées par la déclaration elle-même. Répondant aux mêmes exigences qu'au chapitre précédent, nous donnons une liste d'accessions à la déclaration de Paris jusqu'en 1886. Il faut regretter, dans cette liste, l'absence d'une grande puissance maritime, les Etats-Unis. Néanmoins, le grand nombre des Etats qui y ont adhéré témoigne de l'opportunité

sousignés ne doutent pas que les efforts de leurs gouvernements pour en généraliser l'adoption ne soient couronnés d'un plein succès.

La présente déclaration n'est et ne sera obligatoire qu'entre les puissances qui y auront accédé. » Suivent les signatures des plénipotentiaires de France, d'Autriche, de Grande-Bretagne, de Prusse, de Russie, de Sardaigne et de Turquie. *De Clercq* : op. cit., pp. 91-93, tome septième.

(140) Protocole n° 22 et déclaration du 16 avril 1856, v. notes 138 et 139.

de la déclaration, comme d'ailleurs de l'œuvre du congrès de Paris dans son ensemble (141) (v. la liste ci-après).

ACCESSIONS A LA DECLARATION DE PARIS DU 16 AVRIL 1856

ACCESSION	SIGNÉE	ACCESSION	SIGNÉE
	1856		1856
	Mai		Juin
Deux-Siciles	31	Saxe-Altenbourg.	9
	1856	Saxe-Royale	16
	Juin	Saxe-Cobourg-Gotha.	22
Hesse - Cassel	4	Saxe-Weimar	22
Hesse - Darmstadt	15		1856
	1856		Juin
	Juin	Oldenbourg	9
Toscane	5		1856
	1856		Juin
	Juin	Brême	11
Belgique	6		1856
	1856		Juin
	Juin	Suède et Norvège	13
	1856		1856
	Juin		Juin
Pays-Bas	7	Nassau	18

(141) « Sur le terrain de la diplomatie comme sur les champs de bataille, les alliés pouvaient à bon droit se féliciter des résultats qu'ils avaient obtenus. » Gourdon : *op. cit.*, p. 530.

V. aussi Arthur Desjardins : *Le congrès de Paris et la jurisprudence internationale*, Paris, 1884, page 3 (Mémoire lu à l'Académie des Sciences Morales et Politiques).

V. encore Boeck : *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, p. 104 (1883), et Danewski : *Aperçu historique de la neutralité* (Moscou 1870), trad. R.D.I., tome XI, p. 461.

ACCESSION	SIGNÉE
	1856
Grèce	Juin 20
	1856
Lubeck	Juin 20
	1856
Danemark	Juin 25
	1856
Wurtemberg	Juin 25
	1856
Hambourg	Juin 27
	1856
Bavière	Juillet 4
	1856
Confédération Germanique	Juillet 10
	1856
Mecklembourg-Swerin . . .	Juillet 22
	Août
Mecklembourg-Strelitz . . .	25
	1856
Portugal	Juillet 28
	1856
Confédération Suisse . .	Juillet 16-28

ACCESSION	SIGNÉE
	1856
Bade	Juillet 30
	1856
Chili	Août 13
	1856
Parme	Août 20
	1856
Guatémala	Août 30
	1856
Haïti	Septembre 17
	1856
Confédération Argentine .	Octobre 1
	1856
Etats Romains	Novembre 2
	1856
Pérou	Novembre 23
	1856
Equateur	Décembre 6
	1857
Brunswick	Décembre 7
	1858
Salvador	Janvier 2

ACCESSION	SIGNÉE	ACCESSION	SIGNÉE
	1858		1886
	Mars		Octobre
Brésil	18	Japon	30

NOTA. — La déclaration de Paris, du 16 avril 1856, s'est trouvée applicable à la Bulgarie en vertu de l'article 8 du traité de Berlin, du 13 Juillet 1878, qui est ainsi conçu : « Les traités de commerce et de navigation, ainsi que toutes les conventions et arrangements conclus entre les Puissances Etrangères et la Porte, et aujourd'hui en vigueur, sont maintenus dans la principauté de Bulgarie et aucun changement n'y sera apporté à l'égard d'aucune Puissance avant qu'elle n'y ait donné son consentement. »

§ 10. — *L'abolition de la course maritime*

On a déjà dit que la déclaration de Paris était l'aboutissement logique d'une politique franco-britannique adoptée à l'occasion du conflit avec la Russie. En effet, par la déclaration du 30 mars 1854, la France et la Grande-Bretagne renonçaient momentanément au droit de délivrer des lettres de marque. Des démarches avaient été faites antérieurement auprès des Etats-Unis pour obtenir de leur gouvernement une attitude semblable, démarches qui ne donnèrent pas de résultat ; mais l'assurance fut donnée du côté américain à la France et la Grande-Bretagne que les ports des Etats-Unis resteraient fermés aux corsaires russes (142). Au congrès de Paris, l'abolition de la course fut présentée comme un principe nouveau du droit des gens et comme une exigence de la civilisation. Les termes employés dans la déclaration du 16 avril 1856 sont très nets et très généraux : « la course est et demeure abolie ». On peut discuter la portée du principe, ses modalités d'application ; mais l'interdiction en elle-même est formelle.

Procédant comme auparavant, nous devons rechercher quel est le fondement de cette interdiction. On constatera d'abord que le droit, pour un Etat, de délivrer des

(142) V. Boissel (Louis) : *La course maritime, son influence dans les guerres et le droit international public*, chapitre 1, page 158 (thèse Montpellier).

lettres de marque à un particulier pour lui permettre d'armer en course contre la marine militaire ou marchande d'un autre Etat était un vieil usage des puissances maritimes, surtout de celles qui avaient une flotte de guerre insuffisante pour satisfaire à tous leurs besoins ; ce que les traités internationaux stipulaient à l'égard de la course, c'étaient plutôt des restrictions que des prohibitions proprement dites (143). D'ailleurs, la question des armements en course se trouve assez naturellement liée à celle de la saisissabilité de la propriété privée sur mer : dans un souci d'assimilation de la guerre maritime à la guerre terrestre, où la propriété privée ennemie est depuis longtemps considérée comme inviolable, certains auteurs se sont élevés contre l'injustice qu'il y aurait, à leurs yeux, à continuer de déclarer saisissable la propriété privée sur mer ; ces auteurs ont donc été amenés à exclure la course en tant que celle-ci est dommageable pour la propriété privée (144). C'est même la solution qui fut adoptée dans un traité conclu entre la Prusse et les États-Unis, en 1785, lequel, sans abolir expressément la course, mettait la propriété privée ennemie sur mer au même rang que dans la guerre terrestre (145). Mais, le plus grand nombre des auteurs, confirmant la pratique généralement suivie, a reconnu le principe inverse (146). Ils se

(143) Traités entre : Portugal et Hollande 1661, article 20 ; Angleterre et Tripoli, 1751, article 7 ; France et Angleterre, 1786, article 16, etc. Mais les lois nationales s'opposaient souvent aux traités eux-mêmes : en France, par exemple, ordonnance de 1681, livre III, titre IX, articles 13, 17 et 20, ordonnance du 31 août 1710, préambule. Une proclamation de l'Assemblée Législative française, de 1792, abolit la course ; cette proclamation ne reçut l'adhésion que d'un seul Etat : Hambourg. V. *Hautefeuille : Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*. Paris 1858, tome premier, titre III, page 144.

(144) V. *Gagliani : Dei doveri dei principi*, part. I, § 2. Contre la course. *Rayneval : De la liberté des mers*.

(145) V. traité entre la Prusse et les États-Unis d'Amérique, du 10 septembre 1785. *De Martens : Recueil des traités*, tome IV, p. 37.

(146) V. *Vattel : Droit des gens*, tome III, chap. VII, § 110 ; *Lampredi : Du commerce des neutres*, première partie, § 10, p. 103 (traduction) ; *Azuni : Droit maritime de l'Europe*, tome II, chap. IV, p. 198, etc.

sont fondés, pour ce faire, d'une manière presque unanime, sur le droit de nécessité.

La course, à certains égards, paraissait, dans la guerre navale, jouer le rôle des compagnies franches suppléant, dans la guerre terrestre, à l'insuffisance des armées régulières (147). Or, après la déclaration de Paris, seuls les vaisseaux de la marine de l'Etat restaient autorisés. Cependant, une partie de la doctrine s'est attachée, en France et en Angleterre, à limiter la portée de cette déclaration en ce qui concerne la course. D'abord, on a fait observer que la déclaration n'a pas été signée par tous les Etats maritimes et, qu'en conséquence, elle demeure un acte isolé, ne pouvant « former jurisprudence internationale » (148) ; on admettra, à l'encontre de cette opinion, qu'il faut être bien scrupuleux pour ne pas prendre en considération le nombre déjà imposant des accessions ! Puis, on a fait valoir que la course constitue l'appoint indispensable des puissances navales de second ordre, des puissances continentales : la course est un moyen de rééquilibre entre les marines fortes et les marines faibles (149). Même du côté des grandes puissances navales, du côté britannique, où, semble-t-il,

(147) V. Martens (G.-F. de) : *Précis de droit des gens moderne de l'Europe*, pp. 67 et 68.

(148) « Le traité de Paris a prononcé l'abolition de la course. Ce traité n'est pas signé par tous les peuples navigateurs ; c'est un acte obligatoire pour les nations qui l'ont accepté, mais encore isolé, ne pouvant pas, par conséquent, former jurisprudence internationale. Je continuerai donc, dans le cours de cet ouvrage, à considérer la course comme un moyen de guerre licite et reconnu, et à tracer les droits et les devoirs des armateurs. » *Hautefeuille* : op. cit., titre III, tome I, § 3, page 147 : *Des armements en course*.

(149) V. id. : op. cit., p. 144 sq., titre III, tome I. V. aussi *Ignacio de Negrin* : *Traité de droit international*, Madrid, 1873 ; cet auteur, cité par *Desjardins* (op. cit., chap. I), voit dans la course un droit naturel de défense pour l'Etat faible. V. encore *E. Carron de la Currière* : *La course maritime*, 1875, Paris, qui déclare page 7 : « L'abolition de la course maritime nuit à la France, sans servir les intérêts permanents de la civilisation et de l'humanité. » V. dans le même sens un article de la *Revue des Deux-Mondes* : *Du droit international et de ses vicissitudes dans le temps présent*, 1872, tome XCIX, page 397, par *Michel Chevalier*, cité par le précédent auteur, op. cit., page 15.

on avait tout à gagner à l'abolition d'une telle arme, l'accord ne s'est pas fait unanimement dans le sens de la déclaration : des juristes éminents ont regretté que la Grande-Bretagne se soit liée par la déclaration abolissant la course (150). L'argument qui sert de base à toute cette doctrine hostile à l'abolition est, en somme, toujours le même, bien que différemment exprimé suivant les auteurs : c'est la nécessité, que certains ont élevée à la hauteur d'un droit naturel.

Les partisans de l'abolition de la course ont, pour le plus, en rappelant le progrès réalisé par cette abolition dans l'ordre de la civilisation et de l'humanité, insisté sur les avantages retirés, du point de vue pratique, ou, tout au moins, sur l'absence d'inconvénients du nouveau statut (151). Il y a d'ailleurs des auteurs qui, sans prendre nettement parti, ont déclaré la course toujours susceptible de renaître sous la forme des navires de commerce assimilés, pour certaines tâches en temps de guerre, aux vais-

(150) V. *Phillimore : Commentaries upon international law, preface.*

(151) Desjardins observe que toute réglementation de la course est impossible, vu son caractère même : le corsaire doit promettre un gain à son personnel qui n'est que le « ramas » des ports et, après avoir remémoré les précédents célèbres dans le pillage et le crime, il écrit : « Comment le premier venu pourrait-il arrêter ces équipages qui risquent leur vie non pour la patrie, non pour l'honneur, mais à l'âpre et furieuse poursuite du butin, en leur parlant du droit des gens et du code international ? », op. cit., page 6, chapitre 1. Il s'oppose en cela à des auteurs comme Hautefeuille qui préconisent non l'abolition, mais la réglementation, la police de la course.

L'interdiction de la course ne nuit pas à la France, car l'Etat a la ressource d'utiliser certains bâtiments de commerce construits sur un type spécial et de les faire monter par le personnel de la marine militaire, ce qui a l'avantage de favoriser le respect des règles du droit des gens : le corsaire, en effet, n'est conduit que par le souci du gain ; ce souci éteint même tout sentiment patriotique ; « nous finissons, écrivait l'amiral Bruix, ministre de la marine en 1798, par courir sur nous-mêmes » (v. lettre de l'amiral Bruix, ministre de la marine, au ministre de la guerre en 1798, 18 fructidor an VI). V. *vice-amiral Bourgois : La guerre de course, la grande guerre et les torpilles*, 1886, page 26.

seaux de la marine militaire (152). Mais, même dans cette dernière hypothèse, on s'est accordé pour reconnaître généralement comme intangible et désirable cette conséquence de l'abolition de la course, à savoir : que l'indiscipline et l'appât individuel du gain, sources de tant de violations des règles du droit des gens en cette matière, pourront être désormais évitées, à bord de navires dont le commandement au moins relèvera de l'Etat.

De l'examen de la doctrine qui s'est élaborée après le congrès de Paris, que déduirons-nous sinon que les thèses opposées s'appuient sur l'opposition des intérêts : de l'intérêt national et de l'intérêt du droit ? Opposition irréductible, à moins d'un compromis. Les données doctrinales ainsi définies ne deviendront utilisables pour notre jugement qu'après avoir été rapprochées des faits et corroborées avec eux.

Il convient donc de renouer le cours de nos recherches à travers la pratique, depuis le congrès de Paris. Le 28 juillet 1856, le gouvernement des Etats-Unis envoya une proposition au ministre américain à Paris en vue de l'adhésion des Etats-Unis aux principes de la déclaration du 16 avril et remit une note (153). Les Etats-Unis consentaient à souscrire aux principes susmentionnés, à la condition que le premier d'entre eux, l'abolition de la course, fût l'objet d'une modification d'après laquelle la propriété privée ennemie sur mer serait déclarée insaisissable. Semblable démarche fut faite à Londres, le 3 janvier 1857. Le cabinet de Pétersbourg donna son adhésion formelle à une telle modification, pour le cas où les Etats-Unis donneraient la leur aux quatre articles de la déclaration de Paris ; le cabinet de Paris y fut également favorable ; l'acceptation russe est du 28 novembre 1856. Dans son message du 2 décembre 1856, le président des Etats-Unis exprima le

(152) V. Boissel : *op. cit.*, pp. 182 et s.

(153) V. note de M. Marcy : 28 juillet 1856, *Archives diplomatiques*, année 1862, tome I, page 148. Documents rétrospectifs sur quelques points du droit maritime. La modification portant exemption de la saisie pour la propriété privée sur mer, fait exception pour la contrebande.

souhait de voir aboutir les démarches et introduire les principes de la déclaration de Paris dans le droit positif des nations (154).

Les nations qui avaient participé au congrès de Paris et signé la déclaration, ou qui y avaient accédé, en admirent les principes sans difficulté et, semble-t-il, avec le sentiment qu'elles avaient concouru à la suppression d'une pratique barbare. En Angleterre cependant, dont, on s'en souvient, le plénipotentiaire avait acquiescé à la proposition d'abolir la course avec empressement, la déclaration fut attaquée au Parlement le 14 juillet 1857, et l'on proposa qu'en cas de conflit, le Parlement fût en mesure de délier la nation de ses engagements (155). Toutefois, on doit remarquer que l'hostilité se manifesta toujours dans l'opposition ; et lorsque les membres de l'opposition faisaient partie de la majorité et arrivaient au gouvernement, ils abandonnaient leur attitude hostile : ce fut, par exemple, le cas de Disraeli (156).

Les prescriptions de la déclaration de Paris furent rigoureusement observées en ce qui concerne la course, pendant la campagne d'Italie. C'est ainsi que l'ordonnance autrichienne, du 13 mai 1859, défendit aux navires autrichiens d'armer en course et aux habitants de l'empire de prendre part à aucun armement de cette nature (article I) (157). Il ne fut délivré de lettres de marque, durant

(154) Extrait du message du président des Etats-Unis, du 2 décembre 1856 : « Le présent aspect de cette importante question nous permet de nourrir l'espoir qu'un principe si humain dans sa nature, si juste et si égal dans ses effets, si essentiel à la prospérité des nations commerciales, si en harmonie avec cette période si éclairée du monde, obtiendra l'approbation de toutes les puissances maritimes et sera ainsi incorporée dans le code du droit international. » *Archives diplomatiques*, année 1862, tome I, page 160.

En 1857, les Etats-Unis communiquèrent leur proposition à diverses puissances : la France et la Russie ayant déjà accepté, les Pays-Bas, la Prusse et la Sardaigne se montrèrent favorables ; l'Angleterre temporisa. V. Desjardins : op. cit., p. 7 sq.

(155) V. Boissel : op. cit., p. 162.

(156) V. Desjardins : op. cit., pp. 13 sq.

(157) V. Boissel : op. cit., chap. II, p. 166.

cette guerre, par aucun des belligérants. La même année se dessina un mouvement assez caractéristique en faveur de l'insaisissabilité de la propriété privée ennemie sur mer : le traité de Zurich, du 10 novembre 1859, vise en effet la restitution des navires pris à l'Autriche, dans certaines de ses clauses. Ce mouvement, qui semble se rattacher assez naturellement à l'abolition de la course, se continua dans les années qui suivirent, comme nous le verrons (158).

Une des conséquences de la révolte des Sudistes, en Amérique, fut, dans l'histoire maritime, la proclamation du président Davis autorisant les Confédérés à délivrer des lettres de marque (proclamation du 17 avril 1861). Quand on rappelle le rôle joué par les corsaires dans la guerre de sécession (bien que les insurgés aient utilisé aussi une flotte de guerre), on réalise toute la portée de cet acte. Quelques jours après cette proclamation, les Etats-Unis offrirent d'adhérer à la déclaration de Paris; la note du 24 avril (159) envoyée par le secrétaire d'Etat américain aux représentants des Etats-Unis en Europe, fait un exposé de l'état des négociations depuis 1856 : on y relève les points énumérés déjà le 14 juillet 1856 par M. Marcy qui déclarait que les Etats-Unis ne pouvaient accéder à la déclaration de Paris pour trois raisons : 1° à cause de l'insaisissabilité de la propriété privée ennemie sur mer exigée par l'Amérique ; 2° à cause de la condition annexée à la déclaration du 16 avril selon laquelle les principes y énoncés devaient être acceptés ou rejetés en bloc ; 3° à cause de cette autre stipulation de la déclaration interdisant toute modification du texte, à moins que les quatre principes ne fussent acceptés. La note du 28 juillet et les démarches ultérieures sont également citées ; et le président, qui fait siennes les vues précédemment exprimées, se montre malgré tout décidé à engager les Etats-Unis dans la voie de l'accession : il ya en effet le danger d'un conflit avec l'Europe et la ré-

(158) V. Desjardins : op. cit., pp. 27-28.

(159) *Note-circulaire de M. Seward, secrétaire d'Etat, aux représentants des Etats-Unis en Europe, au sujet de la déclaration du congrès de Paris sur le droit maritime, du 16 avril 1856, Washington, le 24 avril 1861, page 115, tome IV de l'année 1861, Archives diplomatiques.*

volte des Sudistes. La dépêche du 30 mai 1861 envoyée par M. Dayton, ministre à Paris, à M. Seward, secrétaire d'Etat, insiste, pour l'accession des Etats-Unis, sur l'importance de l'amendement proposé en ce qui touche l'insaisissabilité de la propriété privée : les Etats-Unis n'auraient aucun intérêt à abandonner leur droit de course sans cette garantie (160). Mais la lettre de M. Dayton à M. Seward, du 6 juin, donne à penser que la diplomatie américaine ne voit plus, dans la déclaration de Paris, une garantie suffisante puisqu'elle n'engage que les Etats signataires (161) ; par ailleurs, on apprend, le 22 juin, que la France, se désintéressant de la question, laisse les Etats-Unis agir séparément auprès des diverses puissances, s'ils ont l'intention de poursuivre leurs négociations (162).

Le mouvement signalé plus haut en faveur de l'exemption, pour les navires marchands des belligérants, des effets de la prise, se poursuit quelques années. En 1865 (29 mars), la France prit une décision dans ce sens à l'égard de vapeurs mexicains (163). Une attitude analogue avait été suivie par le traité du 30 avril 1864 entre le Danemark et les puissances allemandes. L'Autriche maintint, pendant la guerre de 1866, son adhésion à la déclaration de 1856. Ses deux adversaires, l'Italie et la Prusse, adoptèrent la même réglementation. L'Autriche renonça même au droit de capture (164), pratique partagée par ses adversaires.

A la même époque, un vœu en faveur de l'abandon définitif de la course fut émis par les chambres de com-

(160) *M. Dayton à M. Seward, Paris, 30 mai 1861, Archives diplomatiques*, année 1862, tome I, page 343.

(161) *Note de M. Dayton à M. Seward, Paris, 6 juin 1861, tome I de l'année 1862, op. cit.*, page 347.

(162) *M. Dayton à M. Seward, Paris le 22 juin 1861, op. cit.*, année 1862, tome I, page 355.

D'autre part, par la reconnaissance de belligérance de la part de la Grande-Bretagne au profit des confédérés, ceux-ci se voyaient implicitement reconnaître le droit d'armer en course. Pour toutes ces raisons, les négociations furent rompues.

(163) *V. Desjardins : loc. cit.*

(164) *V. ibid.*

merce d'Anvers, de Brême, de Hambourg, de Liverpool, de Manchester, de Newcastle, de Rotterdam (165).

Le 21 juillet 1870 fut publiée une déclaration hollandaise en vertu de laquelle aucun navire de guerre ou corsaire d'un Etat belligérant, accompagné de prises, n'était admis dans les ports des Pays-Bas, sauf le cas de relâche forcée ; en outre, à la différence du navire de la marine militaire, le corsaire même non accompagné de prises ne pouvait séjourner dans ces ports, excepté le cas précité (166).

Lors du conflit franco-allemand de 1870, la Prusse créa une marine volontaire par l'ordonnance du 24 juillet : ces équipages volontaires devaient être soumis à la discipline militaire ; ils différaient donc des corsaires proprement dits (167). La France ayant protesté auprès du gouvernement britannique, celui-ci répondit que l'ordonnance prussienne ne lui paraissait pas contrevenir à la déclaration du 16 avril 1856. Avec une telle interprétation, le champ de la déclaration de Paris est singulièrement rétréci !

L'instruction française au commandant de la flotte, du 25 juillet 1870, par contre, fait une stricte application du principe de 1856 en considérant tout corsaire ennemi comme pirate (article 12), et en maintenant d'autre part l'abolition de la course au profit de la France (article 13) (168). La note prussienne du 16 novembre 1870 rappelle d'ailleurs le même principe (169).

L'assimilation des navires de commerce aux navires de guerre en cas de nécessité est apparue comme le correctif de la suppression de la course ou de son abandon progressif. Les lois nationales prescrivant ou favorisant cette assimilation sont nombreuses : ces lois imposent la réquisition des navires construits sur un type spécial permet-

(165) V. Boissel : op. cit., p. 174.

(166) Déclaration du 21 juillet 1870, *Journal Officiel de la Hollande*.

(167) V. Desjardins : op. cit., p. 26.

(168) V. Desjardins : op. cit., p. 14-15.

(169) V. *ibid.*

tant leur utilisation en temps de guerre, ou accordent des primes aux navires construits sur ce type. Citons, pour les États-Unis, une loi votée à la session de 1872 ; pour l'Allemagne, une loi du 13 juin 1873 ; pour la France, d'une part la surprime de la loi du 29 janvier 1881, d'autre part, la réquisition toujours possible. La question de la réquisition relève d'ailleurs plutôt du droit interne que du droit international (170).

Mais, parallèlement à cette tendance, on peut en retracer une autre : celle qui consiste à introduire la déclaration de 1856 dans le droit interne. Mentionnons dans ce sens les articles 207 et 208 du code italien de la marine marchande et, bien que l'Espagne n'ait pas admis à ce moment les principes de 1856 comme principes de droit international, les décrets espagnols du 17 juin 1861 et du 26 juillet 1870 (171).

Le conflit russo-turc de 1877 vit réapparaître, du côté russe, une velléité de création de marine volontaire, ce qui resta d'ailleurs à l'état de projet (172). Plus intéressante est la déclaration russe (14-26 mai 1877) indiquant que la course continue d'être reconnue par la Russie abolie et interdite (173).

La question a été posée à l'Institut de Droit International, en 1882, de savoir si les signataires de la déclaration de Paris sont tenus même envers les dissidents. L'article 3 du projet soumis à l'Institut et adopté par lui autorise, dans ce cas, les armements en course, en dépit d'une proposition faite en sens contraire (174). Il faut entendre ici par « dissidents » ceux qui, ayant signé la déclaration, ne la respectent pas : on utiliserait la course contre eux à titre de rétorsion. Mais on a pensé que cette solution devrait être étendue aux non-signataires ; on invoque des disposi-

(170) V. *id.* : p. 24.

(171) V. *id.* : p. 16.

(172) V. *Boissel* : *op. cit.*, p. 179.

(173) *Journal de Saint-Petersbourg*, 14-26 mai 1877.

(174) V. *Projet soumis à l'Institut de Droit International*, session de Turin 1882, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1882-83, page 131.

tions de droit interne, telles que l'article 217 du Code de Commerce français (175).

Les conférences internationales, à la fin du xix^e siècle, ne se sont pas occupées des principes édictés en 1856. La conférence de Bruxelles de 1874, sur les lois et coutumes de la guerre, dut retrancher de son programme les questions relatives au droit de la guerre sur mer, par suite de l'opposition de l'Angleterre (176). La conférence de la paix de 1899 n'a élaboré qu'une convention adaptant la convention de Genève à la guerre maritime, en ce qui touche le droit maritime international.

En 1885, le Japon accéda à la déclaration de Paris (177). La réglementation en matière de droit maritime édictée par le Japon applique les principes reconnus par cet Etat comme principes internationaux : c'est ainsi qu'en vertu de cette réglementation, le droit de visite est réservé aux navires de guerre (178).

En 1898, dans le conflit qui l'opposa aux Etats-Unis, l'Espagne se réserva la possibilité de délivrer des lettres de marque (décret du 24 avril) ; mais elle n'en fit rien ; c'est peut-être le signe de l'acheminement de ce pays vers l'abandon définitif des armements en course, bien qu'on ait qualifié son attitude de faiblesse plutôt que de volonté arrêtée (179). Les Etats-Unis s'interdirent de délivrer des lettres de marque (notification du 23 avril, proclamation présidentielle du 26 avril).

(175) V. Desjardins : loc. cit.

(176) Dépêche de M. Westmann à Lord Derby : Saint-Petersbourg, 2 juillet 1874, *Archives diplomatiques*, tome 2 des années 1876-1877, pages 115-116. V. aussi Valberg : *Les conférences de Bruxelles et de Saint-Petersbourg*, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1875.

(177) Tokio, le 30^e jour du 10^e mois de la 19^e année du Meiji (30 octobre 1885). V. de Clercq : *Recueil des traités de la France*, tome 17, 1886-1887, page 302.

(178) Réglementation en matière de prises maritimes au Japon : par M. H. Nagaoka, attaché à la légation impériale du Japon à Paris, *Archives diplomatiques*, tome 3 de l'année 1904, p. 923; texte in extenso dans : *Cases on international law*, par : Sakuye Takahashi, Cambridge 1899.

(179) V. Boissel : op. cit.

Par contre, on vit, 19 ans plus tôt, un Etat signataire de la déclaration de Paris accorder des lettres de marque dans un conflit armé contre un Etat également signataire de la déclaration de Paris : allié à la Bolivie (non signataire), le Pérou, qui était l'Etat en cause, viola en cela manifestement les principes par lui admis, pour soutenir la lutte contre un adversaire plus fort, le Chili (180).

La guerre anglo-transvaalienne fut l'occasion, pour le Transvaal, Etat entièrement continental, sans accès à la mer, d'un projet d'armements en course ; le Transvaal n'était pas signataire de la déclaration de Paris ; et l'on a soutenu que son projet, bien que dépourvu de portée pratique, à raison de l'absence de ports nationaux, se trouvait pleinement justifié par le droit naturel (181).

Nous avons vu que la transformation des navires de commerce en navires de guerre a pris un grand développement depuis que beaucoup d'Etat ont renoncé à la course. Mais cette transformation elle-même, est-elle légale internationalement ? La question ne manque pas d'intérêt, puisqu'il y a là un moyen détourné de faire renaître la course sous certains aspects. Or, en 1904, pendant la guerre entre la Russie et le Japon, un croiseur volontaire russe, le *Pétersbourg*, après le passage des détroits turcs, abandonnant ses insignes de navire marchand, révéla sa véritable qualité en pleine mer. L'incident suscita des protestations britanniques, car la thèse anglaise était, en la matière, que la transformation ne devrait pas avoir lieu en pleine mer (182).

Cette thèse fut reprise par la Grande-Bretagne en 1907, à la deuxième conférence de la paix à La Haye. Mais les divergences de vues s'affrontèrent, au cours des discussions, sans se dissiper, de sorte que la convention n° 7, qui porte règlement de la transformation des navires de commerce en navires de guerre, n'a pas tranché la question. Hormis ce point, la deuxième conférence de La Haye a

(180) V. *ibid.*

(181) V. *id.* : op. cit., p. 182.

(182) V. *infra* : note 209.

reconnu licite ladite transformation en y apportant des restrictions qui sont de nature à dépouiller les nouvelles transformations des caractères les plus regrettables des armements en course. Le navire transformé doit passer sous le contrôle immédiat et sous la responsabilité de l'Etat (article 1^{er}) ; son commandant doit être un officier de la marine militaire dûment commissionné par l'Etat (article 3) ; son équipage doit être soumis aux règles de la discipline militaire (article 4) ; enfin il doit observer les lois et coutumes de la guerre (article 5) (183). Cette convention, signée et ratifiée par un grand nombre d'Etats, revêt une importance particulière. On remarquera cependant que les Etats-Unis d'Amérique ne l'ont pas signée.

Pendant la deuxième conférence de la paix, l'Espagne fit savoir qu'elle adhérerait aux quatre principes de la déclaration du 16 avril 1856 (184).

Faisons à présent abstraction, ou plutôt félicitons-nous

(183) Convention N° 7, sur la transformation des navires de commerce en navires de guerre, du 18 octobre 1907, à La Haye, signée au 30 juin 1908 par : l'Allemagne rat., la République Argentine, l'Autriche-Hongrie rat., la Belgique rat., la Bolivie, le Brésil rat., la Bulgarie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Danemark rat., l'Equateur, l'Espagne rat., la France rat., la Grande-Bretagne rat., la Grèce, le Guatemala rat., Haïti rat., l'Italie, le Japon rat., le Luxembourg rat., le Mexique rat., le Monténégro, la Norvège rat., le Panama rat., le Paraguay, les Pays-Bas rat., le Pérou, la Perse, le Portugal rat., la Roumanie rat., la Russie rat., le Salvador rat., la Serbie, le Siam rat., la Suède rat., la Suisse rat., le Vénézuéla, la Turquie sous réserves.

La République de Libéria et le Nicaragua donnèrent leur adhésion.

L'article premier qui résume l'esprit de cette convention dispose : « Aucun navire de commerce transformé en navire de guerre, ne peut avoir les droits et les obligations attachés à cette qualité s'il n'est placé sous l'autorité directe, le contrôle immédiat, et la responsabilité de l'Etat dont il porte le pavillon. » *Descamps et Renault : Recueil international des traités du xx^e siècle*, année 1907, page 283. *Ministère des Affaires Etrangères, Traités et Conventions en vigueur entre la France et les Puissances Etrangères*, recueil préparé par J. Basdevant : pp. 636-639, tome 4, convention du 18 octobre 1907 (dépôt des ratifications, 1^{er} décembre 1910, *Journal Officiel*, 8 décembre 1910).

(184) *Annexe N° 2 au protocole de la septième assemblée plénière*, 27 septembre 1907, *Archives diplomatiques*, tome 2 de l'année 1908, page 73.

des motifs politiques divers qui ont pu déterminer de grandes puissances navales à réclamer l'abolition de la course maritime : n'est-ce pas sur d'heureux hasards que le droit, qui n'a souvent pas par lui-même le moyen de se faire préférer aux calculs de la politique, doit compter pour s'imposer ? Et demandons-nous si cette abolition a eu pour effet de faire entrer dans le droit positif international l'article premier de la déclaration de Paris, du 16 avril 1856.

Au début de notre examen, nous n'avons pas voulu nous départir du point de vue contractuel sous lequel apparaît d'abord la déclaration de Paris. Mais le moment est venu d'observer qu'au cours même des discussions du congrès, la proposition d'une réforme du droit maritime fut faite dans un esprit assez différent : comme en témoignent les protocoles de séances que nous avons analysés, il s'agissait autant d'apporter, voire d'imposer, à la communauté des nations maritimes, une réforme de principe, que de lier un certain nombre d'Etats par un traité. Sans doute ne pouvait-on se passer des accessions formelles à un texte donné : les démarches faites au lendemain du congrès auprès des diverses puissances et l'attitude des Etats-Unis en font foi. Mais deux faits vont rejeter au second plan cette situation d'apparence contractuelle :

1° Le grand nombre des adhésions spontanées ou tout au moins rapides donne aux Etats qui n'ont pas adhéré à la déclaration, le caractère d'isolés. En droit international, quand le cercle de certaines relations s'élargit considérablement, la société des Etats étant forcément limitée, il laisse peu de place aux relations des non-participants. Ceux-ci, peut-on dire, perdent leur qualité de tiers à mesure qu'ils sont moins nombreux à en jouir si tant est qu'il y a des tiers véritables en droit international où l'on verrait plutôt parfois de simples ayants cause ! Toujours est-il qu'à un moment donné du développement d'une pratique par voie contractuelle ou autre, les Etats restés étrangers à cette pratique ne peuvent plus prétendre qu'elle demeure à leur égard *res inter alios acta*. Ce ne sont plus alors des tiers proprement dits, ce sont des « dissidents ».

2° Comme suite à ces considérations, reportons-nous à l'accueil fait dans les législations nationales à l'interdiction de 1856, en temps de paix à titre permanent, pour tout conflit éventuel, comme en temps de guerre, pour raviver dans la circonstance, un principe antérieurement reconnu : nous avons vu que les signataires de la déclaration n'ont pas généralement manqué de rappeler sous ces différentes formes leur engagement primitif ; il faut constater que les violations flagrantes de la règle de 1856 furent rares. Par ailleurs, on a également remarqué que longtemps avant d'adhérer formellement à la déclaration, certains Etats négligèrent ou s'interdirent de délivrer des lettres de marque. Enfin, toujours dans le même ordre d'idées, la solution donnée au problème par l'Institut de Droit International 26 ans après la déclaration, solution qui invite les signataires de la déclaration à pratiquer la course à l'égard des dissidents à titre de rétorsion, laisse bien penser à une question de principe.

Après l'acte solennel de 1856, l'abolition de la course s'est imposée le plus souvent à la manière d'une clause contractuelle, car elle n'a guère eu à jouer qu'entre des signataires de la déclaration ; cependant, dans les quelques cas où il n'en a pas été ainsi, elle a pris le caractère d'une coutume. Lorsqu'en 1907 la deuxième conférence de la paix élaborait une convention sur la transformation des navires de commerce en navires de guerre elle fit surtout œuvre de codification.

Il devient dès lors possible de choisir, dans la doctrine, la thèse la plus adéquate à l'état dernier du droit, au terme de cette étude. La thèse de l'abolition s'est trouvée confirmée par les faits. En outre, la légalisation internationale de ce qu'on peut appeler la forme future de la course enlève à la thèse qui se fonde sur l'intérêt national le meilleur de son argumentation : dans de telles conditions, n'a disparu que ce qui faisait de la course une pratique incompatible avec les exigences des lois et coutumes de la guerre. Qui ne peut voir alors dans l'article premier de la déclaration de Paris une règle universellement obligatoire ?

§ II. — *L'effectivité du blocus maritime*

La déclaration de 1854, dont il a été question au sujet de la course, contenait également une disposition exigeant l'effectivité dans les blocus maritimes. Ainsi, sur ce point encore, la France et la Grande-Bretagne eurent, depuis cette époque, une politique commune ; et durant la guerre de Crimée, on ne vit point se renouveler l'abus si fréquent et si préjudiciable pour les neutres que constituait le blocus fictif, pouvant s'étendre à une grande longueur de côte par une simple mention sur le papier.

C'est cette décision franco-britannique qui fut proposée comme principe au congrès de Paris et consacrée à ce titre par la déclaration du 16 avril 1856. La déclaration stipule dans son article 4 :

« Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi. »

De même qu'auparavant, la question se pose ici de savoir quel fondement ont donné à cette conception la doctrine et la pratique. En ce qui concerne la pratique, il faut observer que la communauté de vues de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1854 a succédé à une opposition constante antérieurement. L'Angleterre a, peut-on dire, usé et abusé de toutes les formes de blocus permettant d'interdire une côte aux navires neutres sans l'investir réellement ; les étendues ainsi bloquées pouvaient être considérables (185). D'autres puissances ont également pratiqué les blocus fictifs : l'Espagne, la Hollande ; puissances qui, après avoir été déchues de leur primauté sur mer, se sont ralliées à l'exigence des blocus effectifs (186). La puissance bloquante étendait souvent la violation du blocus par elle établi au fait, pour un vaisseau neutre, de se diriger vers un port bloqué, après en avoir reçu notifica-

(185) V. *Haulefeuille* : op. cit., *Du blocus*, titre IX, tome II, page 192.

(186) V. *ibid.*

tion (droit de prévention) ; le vaisseau neutre sorti d'un port bloqué avec un chargement pris postérieurement à la réception de la notification restait en état de violation de blocus pendant toute la durée de son voyage (droit de suite). Divers systèmes furent inventés pour dissimuler les blocus fictifs auxquels on voulait attribuer les mêmes droits qu'aux blocus réels, droits qui, comme on vient de le voir, étaient lourds de conséquences : le blocus par notification, le blocus par notoriété publique (blocus de facto durant tant que les forces navales chargées de l'assurer n'ont pas été chassées par les forces opposantes), le blocus par croisière ; ce dernier avait reçu, depuis la déclaration de neutralité armée de 1780, un minimum d'effectivité : il exigeait en effet des navires « arrêtés *et* suffisamment proches » ; mais la Grande-Bretagne s'en était affranchie par substitution, en 1801 (traité du 17 juin 1801 avec la Russie), à la précédente formule, de la formule suivante : des navires « arrêtés *ou* suffisamment proches ». La France, elle, a depuis longtemps adopté le blocus effectif ; beaucoup d'autres Etats ont fait de même (187). Dans la note adressée à la Russie en réponse à l'invitation faite à la France d'adhérer à la neutralité armée, il est dit que les principes proclamés par la Russie sont déjà ceux de la France (188). Sous la Restauration, une circulaire de Châteaubriand, ministre des affaires étrangères, fait connaître, au sujet de la guerre d'Espagne, que l'effectivité, dans les blocus, est le système français.

Après la déclaration de Paris, la doctrine est généralement bien disposée à l'égard du blocus effectif qu'elle considère comme une garantie indispensable accordée aux neutres, car ainsi les lieux bloqués seront toujours nécessairement limités, et comme une condition inhérente à la technique du blocus elle-même : celui-ci perdrait son sens même militaire et matériel, s'il ne pouvait réellement iso-

(187) V. *ibid.* Le blocus fictif n'a jamais été utilisé par la France qu'à titre de représailles.

(188) V. *Flassan : Histoire de la diplomatie française jusqu'à la fin du règne de Louis XVI*, pp. 275 sq., tome 7, note envoyée de Versailles en réponse à l'invitation de la cour de Russie, le 25 avril 1780.

ler la place ennemie et interrompre les relations commerciales des neutres avec cette place (189). Les différences les plus manifestes entre les auteurs résident dans la force plus ou moins grande qu'il convient de donner à la formule de 1856. Pour les uns, le blocus devrait rendre les lieux bloqués absolument inaccessibles (190) ; pour d'autres, il y aurait blocus effectif dès lors que la portée des canons de l'escadre, par exemple, serait assez grande pour interdire l'accès des lieux bloqués (191). Ce sont là des différences de degrés qui peuvent seulement, semble-t-il, être appré-

(189) V. *Hautefeuille* : loc. cit.

Après avoir rejeté le premier article de la déclaration, un autre auteur écrit : « Les neutres, en tout temps, sont des personnalités importantes. Dans la situation où nous sommes cette vérité s'impose et doit servir incessamment à régler notre conduite. Puis les articles 2 et 4 sont l'expression de la doctrine française, depuis un siècle, en matière de droit international ; nous avons employé à les soutenir tous nos moyens, depuis la persuasion jusqu'à la force. » *Carron de la Carrère* : op. cit., page 71.

« La reconnaissance de ce principe est certainement une des plus heureuses conquêtes du droit international maritime... Malgré les violations accidentelles qu'elle a subies, ce principe salubre, qui limite pour les neutres les conséquences fâcheuses de la guerre, est aujourd'hui bien reconnu, même par les puissances qui n'ont pas signé cette déclaration. » *Bourgeois* : op. cit., page 30.

« La nouvelle règle internationale s'impose à tous les peuples civilisés par un caractère d'évidence irrésistible. Bloquer, c'est investir, quelque système qu'on adopte sur le fondement du blocus. Pour ceux qui le font reposer sur la conquête, l'occupation temporaire ou la quasi-possession d'une partie de la mer territoriale ou de la pleine mer, cette évidence éclate à tous les yeux, car on n'a conquis, on n'occupe, on ne possède que ce qu'on détient réellement. » *Desjardins* : op. cit., page 48, chapitre III : *Le blocus*. Le même auteur fait observer que pour ceux qui considèrent le blocus comme une opération relevant de la nécessité, la solution est la même que précédemment : le blocus s'analyse toujours en une interruption de toutes communications. V. *ibid.*

V. aussi *Gesner* : *Le droit des neutres sur mer*, 1865. *Ortolan* : *Règles internationales et diplomatie de la mer*. *Phillimore* : *Commentaries upon international law*.

(190) V. *Phillimore* : op. cit., préface.

(191) V. *Hautefeuille* : page 195, chapitre II, tome II : limites du blocus. V. aussi *Ortolan* : op. cit., II, page 328.

ciées dans des conditions de technique navale ou dans des conditions géographiques données.

On s'est aussi demandé si la déclaration de Paris a prohibé toutes les formes de blocus fictifs ; ainsi on ne pourrait soutenir, a-t-on dit, que le blocus par croisière ait été aboli par la déclaration de Paris ; la Grande-Bretagne s'y serait certainement opposée (192). Et l'on est allé jusqu'à souhaiter que les formules des déclarations de neutralité armée, plus précises que la formule de la déclaration de Paris, soient reprises (193).

De ce qui précède, il découle que le fait de bloquer une place entraîne, pour le belligérant qui attaque, l'obligation de procéder à un blocus réel. Avant toute justification juridique, cette obligation est apparue comme la condition d'existence de cette opération de la guerre navale, dénommée le « blocus ».

Depuis le congrès de Paris, le sort de l'article 4 de la déclaration fut lié à celui des autres articles, puisqu'ils ne forment qu'un texte unique. Faut-il rappeler la proposition américaine qui aurait accepté l'article 4 ainsi que les articles 2 et 3, si le premier avait pu être modifié dans le sens qu'elle indiquait ? En ce qui concerne l'article 4, l'adhésion des Etats-Unis était facilitée par le fait que ceux-ci faisaient leur la conception de l'effectivité avant 1856. On se souvient qu'ils avaient en effet protesté, en 1846, contre un blocus par décret des ports mexicains et avaient reconnu sa non-validité (194). Or, le 19 avril 1861, par la déclaration de Washington, les Etats-Unis établirent un blocus par croisière des ports confédérés ; ce blocus, d'ailleurs, allait être transformé en un blocus purement fictif ; c'est pourquoi la France et la Grande-Bretagne protestèrent (195). Elles ne pouvaient le faire, sans doute, au nom de la déclaration de Paris à laquelle les Etats-Unis n'avaient

(192) V. *Desjardins* : op. cit., pp. 56 sq. Cet auteur n'admet pas que les blocus par croisière aient été supprimés par la déclaration de Paris ; dans le même sens v. *Gesner* : op. cit., page 172.

(193) V. *Desjardins* : op. cit., p. 178.

(194) V. *Desjardins* : op. cit., pp. 50 sq.

(195) V. *ibid.*

pas adhéré formellement ; mais parce que l'effectivité du blocus était une pratique reconnue par les Etats-Unis. La France, particulièrement, avait qualité pour élever une protestation, car, avant même la déclaration de Paris, elle admettait les blocus effectifs. On voit donc que, si la question du blocus avait pu être détachée des trois autres, dans la déclaration de 1856, l'accord se serait fait entre les puissances du congrès de Paris et les Etats-Unis.

Pendant la guerre des Duchés, en 1864, entre le Danemark et les puissances allemandes, le Danemark essaya de s'affranchir de la règle qu'il avait acceptée en 1856 (196) ; et cela en dépit de son règlement du 16 février 1864, prescrivant l'effectivité du blocus. Mais, officiellement tout au moins, les autorités danoises, à un certain moment, eurent le souci d'établir des blocus effectifs (197).

Les Etats-Unis réaffirmèrent leur doctrine en faveur de l'effectivité, à l'occasion du blocus par simple proclamation que l'empereur Maximilien décréta au Mexique, à l'égard de certains ports de ce pays qui s'étaient insurgés (décret du 9 juillet 1866). Les Etats-Unis déclarèrent ce blocus nul (198).

En 1865, l'Espagne avait adopté une attitude semblable pour le blocus de la côte chilienne, et la France avait protesté. Mais, dans ce cas comme dans celui relaté plus haut et qui se produisit l'année suivante, on était en présence d'Etats non signataires de la déclaration de Paris. Les protestations devaient donc être fondées sur le droit antérieur et, en tout cas, sur une pratique ne découlant pas directement de la déclaration (199).

En 1877, lors du conflit russo-turc, la Turquie fit connaître officiellement son intention de respecter la règle des blocus réels, dans un décret du 1^{er} mai 1877, décret qui,

(196) V. *id.* : p. 49.

(197) Communication du ministère de la marine de Danemark, Copenhague, 25-28 juin 1864, *Archives diplomatiques* : tome 3 de l'année 1864, pp. 446-447. Cette communication fait mention du blocus de plusieurs ports qui est ou sera effectué, hormis la notification.

(198) V. *Desjardins* : op. cit., p. 53.

(199) V. *ibid.*

d'ailleurs, se trouve en opposition avec un décret pris deux jours plus tard. Il n'y eut pas, durant cette guerre, de protestations contre les infractions turques à la règle internationale ; mais, à la fin des hostilités, l'Italie, dont plusieurs navires marchands avaient été saisis, fit valoir les violations fréquentes, pendant la guerre, du blocus établi par la Turquie et l'absence de bâtiments de guerre turcs sur la mer Noire pour appuyer ce blocus ; la Turquie rétorqua que le blocus était réel du fait qu'elle détenait les détroits, mais relâcha malgré tout les navires italiens (200).

On peut se demander si l'article 4 de la déclaration de Paris peut être invoqué par les Etats qui n'ont pas signé cette déclaration. La question a déjà fait l'objet d'un examen au sujet de la course. On se souvient de l'opinion apportée plus haut pour justifier l'usage de la course contre les Etats qui ne l'ont pas abolie ; cette opinion a été étendue au blocus (201). Par deux fois cependant, en 1870 et 1877, la France et la Prusse d'abord, puis la Russie, concédèrent aux non-signataires de la déclaration le droit d'en exiger l'application de la part des belligérants signataires, dispositions qui visaient l'ensemble de la déclaration (202), et faut-il de plus citer le cas de la France qui, en 1883, établit un blocus réel en Annam, pays non signataire de la déclaration de Paris ?

Le Japon ayant donné son adhésion aux quatre points de 1856, en 1886, introduisit le principe de l'effectivité dans sa réglementation maritime : il exige soit le blocus réel proprement dit, soit la création d'un « danger évident » qui interdise l'accès du lieu bloqué (203).

(200) V. *F. de Martens : La paix et la guerre*, 1901, chapitre IX, les Etats belligérants et les neutres, page 512.

(201) « Je ne puis me décider à croire que les neutres dissidents auraient qualité pour invoquer la déclaration qu'ils n'ont pas signée. » *Desjardins* : op. cit., p. 56. On ne saurait se soustraire à une règle internationale et en profiter tout à la fois. V. *ibid.*

(202) V. *id.* ; p. 53.

(203) Réglementation en matière de prises maritimes au Japon, v. *supra* note 178, page 927 : « Le blocus est effectif, déclare l'article 27, lorsqu'il est établi par un ou plusieurs navires de guerre, suffisants

Le Chili, pendant la guerre avec le Pérou et la Bolivie, de 1879, ne tint pas compte, pour l'établissement de ses blocus, de la déclaration dont il était signataire (204).

Pendant sa guerre avec le Japon, édictant les règles qui devaient régir sa conduite, la Russie réitéra la prescription de la déclaration de Paris qu'elle avait signée, au sujet du blocus maritime (205). La formule employée est presque littéralement identique à celle de ladite déclaration.

La deuxième conférence de la paix, de 1907, ne fit pas de convention en matière de blocus, en raison des divergences qui opposèrent le point de vue continental au point de vue anglo-américain. C'est pourquoi fut présentée une proposition britannique demandant l'ajournement de l'examen de cette question (206).

Par la circulaire du 28 février 1908, la Grande-Bretagne invita diverses puissances à participer à une conférence navale ; la conférence se tint à Londres du 4 décembre 1908 au 26 février 1909. Le programme britannique servit de base de discussion ; la discussion, sur les divers points du programme, fut laborieuse, mais révéla qu'au sein même des divergences il était possible de trouver un terrain d'entente, pour adopter une doctrine com-

soit pour interdire réellement l'accès de la côte à l'ennemi, soit pour créer un danger évident aux vaisseaux qui tentent d'entrer ou de sortir du lieu bloqué. » Cf. article 4 de la déclaration de Paris.

(204) V. Desjardins : op. cit., p. 50.

(205) Règles auxquelles la Russie a l'intention de se conformer durant la guerre avec le Japon : ordonnance impériale soumise au Sénat Dirigeant par le ministre de la justice et confirmée par S.M. l'empereur, le 14-27 février 1904, *Bulletin des lois et ordonnances*, 15 février 1904, section première, N° 26, article 184, pp. 227 sq., VI :

« ... 3 : Le blocus, pour être obligatoire, doit être effectif, c'est-à-dire qu'il doit être soutenu par des forces militaires suffisantes pour empêcher effectivement l'accès du littoral ennemi. » Cf. article 4 de la déclaration de Paris et article 27 de la réglementation japonaise (v. supra note 203). *Archives diplomatiques*, tome I de l'année 1904, page 321.

(206) Annexe N° 5 du protocole de la septième assemblée plénière, *Archives diplomatiques*, tome 2 de l'année 1908 (séance du 27 septembre 1907), page 90.

mune (207). La déclaration qui fut le résultat de cette conférence (déclaration du 26 février 1909) porte, dans son préambule, la constatation par les signataires que les dispositions qu'elle contient sont conformes aux principes reconnus du droit international (208). En ce qui touche le blocus, l'article 2 est un rappel textuel de la déclaration de Paris ; l'article 3 fait du point de savoir s'il y a ou non blocus effectif, une question de fait. A défaut de ratification, cette déclaration de la conférence de Londres, qui a été signée par les Etats-Unis en même temps que par les puissances antérieurement signataires de la déclaration de 1856, représente une étape dans l'évolution du droit maritime international. Ne sera-t-on pas autorisé à considérer dès lors l'effectivité du blocus comme une chose acquise (209) ?

(207) Les modes d'application pouvaient varier, mais les idées principales étaient les mêmes partout : « il était donc possible de dégager un fonds commun que l'on pourrait s'entendre à mettre en valeur d'une façon uniforme ». *Rapport général présenté à la conférence navale de Londres au nom du comité de rédaction par M. Louis Renault, délégué plénipotentiaire de la France. Archives diplomatiques, année 1909, page 179, tome cent neuf.*

(208) *Déclaration relative au droit de la guerre maritime, 26 février 1909 : Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Pays-Bas et Russie. Op. cit., page 183, tome cent neuf.* Disposition préliminaire : « Les puissances signataires sont d'accord pour constater que les règles contenues dans les chapitres suivants répondent, en substance, aux principes généralement reconnus du droit international. »

Page 184 : chapitre premier : Du blocus en temps de guerre.

Article 2 : « Conformément à la déclaration de Paris de 1856, le blocus, pour être obligatoire, doit être effectif, c'est-à-dire maintenu par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi. »

L'article 3 met l'effectivité au rang des questions de fait. L'article 4 dispose que l'éloignement momentané des forces bloquantes par suite du mauvais temps laisse subsister le blocus. Cf. article 2 de la présente déclaration avec article 4 de la déclaration de 1856, article 27 de la réglementation japonaise, article 184 de la réglementation russe.

(209) « Les conditions de validité du blocus sont désormais clairement établies. La formule de la déclaration de Paris sur l'effectivité est complétée par l'indication que le point de savoir si le blocus est

Il faut dire de l'article 4 de la déclaration de 1856, au point de vue de son application par voie d'accession, ce qu'on a dit de l'article premier, puisque les quatre articles forment un tout indivisible. Néanmoins, on ne doit pas oublier que le congrès de Paris a réuni dans un texte unique des questions qui avaient auparavant leur domaine et leur jurisprudence propres. Et cela n'est certes pas indifférent à évoquer pour le succès de la déclaration de 1856 dans son ensemble, car bien des Etats sont venus à elle pour bénéficier parfois d'un ou de quelques-uns seulement de ces principes. Du point de vue qui nous occupe, c'est-à-dire du point de vue du blocus, nous pouvons formuler ici les constatations suivantes : 1° Avant le congrès de Paris (ou pour mieux dire avant la guerre de Crimée), la question de l'effectivité du blocus divisait nettement les puissances maritimes. L'Angleterre, abusant de sa force sur mer, était souvent portée à proclamer des blocus fictifs ; la France, par contre, pour ne citer que cet Etat, pratiquait généralement les blocus réels. On peut dire avec assez de vraisemblance que, par la déclaration de 1856, l'Angleterre *exige* l'abolition de la course, et *consent* à l'effectivité du blocus, tandis que la France fait exactement l'inverse. La déclaration de Paris ne crée donc pas une pratique étrangère à tous les Etats et nouvelle pour tous ; les Etats qui l'ont déjà reconnue seront par cela même comme désignés d'avance pour adhérer aux principes de 1856.

2° La doctrine offre l'exemple d'une uniformité relativement grande : on discute beaucoup plus sur les modalités que sur le principe lui-même de l'effectivité, lequel se fait généralement admettre.

3° Les violations que l'on cite de la part des Etats signataires de la déclaration, sont pour le plus des faits qui

effectif est une question de fait (article 3) qui sera tranchée, dans chaque cas, par l'autorité judiciaire, avec la garantie d'un recours éventuel à La Haye. » *Politis : La déclaration de Londres de 1909 sur divers points de droit maritime, Revue de droit international privé*, 1909, II, blocus maritime, page 903.

n'ont été relevés que par les protestations des parties lésées, mais qui n'ont pas été sanctionnés par des actes publics ; bien au contraire, dans le plus des cas, a-t-on pris soin d'annoncer que l'on voulait se conformer strictement aux stipulations de 1856 (Danemark : règlement du 16 février 1864, Turquie : décret du 1^{er} mai 1877). Les Etats infracteurs se considéraient donc officiellement tenus d'affirmer le principe même quand ils avaient la secrète intention de s'en affranchir !

4° chaque fois qu'il s'est agi de mettre ou de remettre en vigueur le principe de l'article 4 de la déclaration de 1856, on s'est contenté de transporter dans les règlements particuliers à chaque Etat, les termes précis de cette déclaration ; on a remarqué les rapprochements que nous avons faits à cet égard entre les différentes réglementations ; les amendements au texte primitif y sont très rares.

Les précédentes constatations montrent combien sont grandes et solides les présomptions en faveur de la généralisation du principe imposé par la déclaration de Paris. Aussi la conférence de Londres qui, comme toutes ou presque toutes les conférences internationales qui font une codification dans une ou plusieurs branches données du droit, n'a sanctionné que des règles depuis longtemps admises par la pratique et la doctrine des Etats, a-t-elle repris purement et simplement la formule de 1856. Il semble, si l'on veut tracer quelque parallèle entre le développement de l'article premier et de l'article quatre de la déclaration, que la préférence soit acquise à ce dernier ; et, s'il eût été le seul article de la déclaration, il aurait sans doute hâté son succès. Mais c'est là une hypothèse gratuite, car les différents articles de la déclaration sont l'œuvre d'une transaction et les puissances du congrès de Paris ne purent la signer que parce que, dans son ensemble, elle satisfaisait les intérêts des unes et des autres.

Nous sommes maintenant en mesure de répondre à la question qui se pose à la fin de tous nos cas d'espèce, à savoir : la règle étudiée a-t-elle atteint son point critique, celui où, en dehors de sa valeur formelle (obligation contractuelle, par exemple), elle devient obligatoire, à la ma-

nière d'une loi ? Nous ne trouvons pas dans le précédent examen de raison qui nous incite à répondre par la négative, en ce qui concerne l'effectivité du blocus. Reconnaître l'effectivité du blocus, ce n'est pas aller à l'encontre d'une force matérielle qu'il faudrait plier au droit ; c'est au contraire donner au blocus toute son existence. Heureux concours, peut-on dire, où une nécessité de la guerre est aussi une nécessité du droit !

CHAPITRE III

DU TRAITÉ DE WASHINGTON

OBJET DU TRAITÉ.

LA PREMIÈRE ET LA TROISIÈME RÈGLE DE WASHINGTON.

LA SECONDE ET LA TROISIÈME RÈGLE DE WASHINGTON.

Autant les traités pris jusqu'ici comme espèces sont étendus et généraux, autant celui dont nous avons fait choix pour les développements qui suivent est limité et spécial, principalement quant au nombre de ses signataires : il s'agit en effet d'un traité conclu entre deux Etats sur des questions qui leur étaient propres. Et c'est cette caractéristique qui a guidé notre choix ; car, dès l'abord, il est aisé de découvrir l'intérêt qui s'attache à une telle espèce, si, comme on le verra, la question posée et la solution fournie sont passées d'un intérêt limité à l'intérêt commun, en un mot, du particulier au général.

§ 12. — *Objet du traité*

L'attitude de la Grande-Bretagne, pendant la guerre de sécession qui mit aux prises le pouvoir fédéral des Etats-Unis d'Amérique, antiesclavagiste, avec les Etats esclavagistes confédérés, fut, on le sait, la cause de ces réclamations américaines connues sous le nom d' « Alabama claims ». Dès le début du conflit, la Grande-Bretagne avait proclamé sa neutralité (13 mai 1861) ; néanmoins, plusieurs unités de la flotte sudiste purent être construites, équipées, armées ou approvisionnées dans des ports anglais : tel fut le cas de l'Oreto, du Georgia, du Florida et de l'Alabama. Empruntant le pavillon britannique, les navires sudistes, constitués en corsaires ou commissionnés en vaisseaux de guerre, purent échapper aux poursuites de la marine fédérale et causer à la flotte marchande des Etats-Unis de très grands dommages ; c'est ainsi que, pendant les trois derniers mois

de l'année 1862, l'Alabama détruisit 28 grands bâtiments américains ; les conditions grâce auxquelles ce navire de guerre des insurgés sudistes, armé en Angleterre où, d'ailleurs, il avait été construit, et ravitaillé en charbon par des ports anglais, opéra sur l'océan, le firent appeler par les Américains, par exagération d'ailleurs, un pirate anglais ; et ceux-ci firent de plus observer que l'absence de sanction de pareils agissements leur donnerait le droit de se comporter comme la Grande-Bretagne à la moindre occasion (210).

Dès 1863, une proposition d'arbitrage avait été faite par M. Adams à Lord John Russell, qui fut déclinée en 1865 ; reprise en 1866, les négociations furent de nouveau rompues en 1867 ; et en 1868, M. Seward, secrétaire d'Etat américain, put même déclarer qu'il y avait peu de chance de les voir renouer (211). Cependant, le 6 décembre 1869, le message du président Grant laissa entrevoir la possibilité de clore le conflit par une législation internationale capable d'en éviter désormais le retour (212) ; de son côté, la Grande-Bretagne, dans une dépêche de Lord Clarendon, du 23 décembre de la même année, se déclara prête à modifier ses lois pour aboutir à un respect plus entier de la neutralité et empêcher ainsi le renouvellement d'événements fâcheux (213).

La thèse américaine, établie dès 1865, s'attache à démontrer d'abord la précipitation injustifiée avec laquelle l'Angleterre a reconnu aux insurgés le droit de belligérance ; puis elle relate les diverses infractions à la neutralité proclamée par le royaume ; enfin elle constate et re-

(210) V. Paris (Comte de) : *Histoire de la guerre civile en Amérique*, tome IV, pp. 517, 525, 526, Paris 1875.

(211) V. Rivier : *L'affaire de l'Alabama et le tribunal arbitral de Genève*, Bibliothèque universelle et Revue Suisse, nouvelle période, t. 45, année 1872, septembre-décembre, III, p. 589.

(212) V. Rolin-Jacquemyns : *La question de l'Alabama*, *Revue de droit international et de législation comparée*, t. II, p. 142.

(213) V. *ibid.* « De cette déclaration on peut déjà conclure que la discussion, quand le moment sera venu de la rouvrir, portera sur des questions non seulement de droit positif mais encore de législation internationale », *ibid.*

grette l'insuffisance de la législation britannique en la matière (214). La thèse anglaise, à la même date, met en relief la promptitude et l'ampleur du mouvement insurrectionnel sudiste, la sincérité de la neutralité britannique, l'absence de preuves suffisantes des infractions précitées, enfin les limitations de la loi anglaise, dont on ne saurait exiger la suppression sans porter atteinte à la souveraineté de la Grande-Bretagne (215). Dans un parallèle entre ces deux thèses, les pôles et les deux irréductibles, à cette époque, étaient représentés par le cinquième point de la thèse américaine rappelant les efforts faits par le gouvernement américain pour exiger le respect de la neutralité britannique et les pouvoirs nécessaires conférés au gouvernement de la Grande-Bretagne en vue d'imposer ce respect d'une part, et, d'autre part, le neuvième point de la thèse anglaise tendant à démontrer l'impossibilité d'amender la loi anglaise sur ce point, dans le sens indiqué (216).

Le 9 janvier 1871, arriva à Washington un représentant britannique qui déclara que son gouvernement était prêt à soumettre le litige à une commission mixte, à la condition que l'impartialité de la Grande-Bretagne ne fût pas mise en doute ; les négociateurs américains demandèrent seulement que dans le préambule de l'accord il fût exprimé un mot de regret, ce qui fut accepté par la Grande-Bretagne (217). Les négociations qui devaient s'engager avaient pour objet diverses questions intéressant l'Amérique et l'Angleterre, les questions canadiennes, outre bien entendu les réclamations de l'Alabama ; mais le 30 janvier, M. Fish, secrétaire d'Etat américain, fit savoir que si elle ne tranchait pas lesdites réclamations, la commission mixte ne saurait faire œuvre durable (218). C'était donc pour les

(214) V. *Foreign Affaire* : I, 1865, pp. 375 et s. Thèse analysée par MM. de La Pradelle et Politis : *Recueil des arbitrages internationaux*, tome II, p. 752.

(215) V. *Foreign Affaire* : I, 1865, p. 537 ; thèse analysée par MM. de La Pradelle et Politis, dans op. cit.

(216) V. thèse américaine, 9°, loc. cit.

(217) V. thèse britannique, 9°, loc. cit.

(218) V. de La Pradelle et Politis : op. cit., pp. 769 sq.

Etats-Unis le point central des négociations (219) ; on peut avancer que, du côté anglais également, on n'entrait pas dans cette phase du conflit sans en éprouver toute l'importance en vue surtout de l'avenir : il était bon de fixer les lois de la neutralité en prévision du cas où l'Angleterre serait belligérante, les Etats-Unis restant neutres (220).

Le 27 février, la commission mixte chargée des négociations commença ses travaux ; c'est dans la séance du 8 mars que l'on aborda la question de l'Alabama ; dans la séance du 3 avril, les commissaires britanniques firent part de leur acceptation quant aux règles proposées par les commissaires américains, règles dont la teneur sera textuellement reprise dans le traité ; mais, tandis que les Etats-Unis faisaient de ces règles l'expression du droit applicable au moment du conflit, la Grande-Bretagne n'y voyait qu'une législation pour l'avenir : elle consentait toutefois à ce que les règles proposées fussent appliquées au conflit né des réclamations de l'Alabama, comme si elle les avait reconnues à cette époque (221). Il n'en reste pas moins que cette différence de conceptions pouvait être une source de dissentiment (222). L'accord ayant été réalisé sur le traité,

(219) V. *ibid.*

(220) Les commissaires britanniques furent autorisés à exprimer le regret demandé ; « Mais la Grande-Bretagne, en acceptant cette dernière clause, qui coûte à son amour-propre, n'oublie pas que son but n'est pas tant le règlement des questions canadiennes, artificiellement liées à l'Alabama, que la révision des lois de la neutralité maritime, pour empêcher dans une guerre future, où l'Angleterre serait belligérante, les Etats-Unis restant neutres, d'user de représailles. *De La Pradelle et Politis* : op. cit., tome II, p. 771.

Instructions de Lord *Granville* : « Il serait désirable de saisir cette occasion d'examiner s'il ne serait pas de l'intérêt de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis de poser certaines règles de droit des gens relativement aux obligations de la neutralité maritime, règles dont non seulement le respect leur serait imposé à l'avenir, mais dont l'adoption serait recommandée aux autres puissances maritimes. » *Foreign relations* : 1871, III, p. 377 ; instructions citées par MM. de La Pradelle et Politis, loc. cit. « La crainte des représailles était ici le commencement de la justice », *ibid.*, p. 375.

(221) V. *id.* : op. cit., pp. 773-774, tome II.

(222) En examinant les points du traité de Washington qui ont pu être l'occasion de controverses on a observé : « But the principal

dans la séance du 13 avril, la signature dudit traité fut fixée au 8 mai. Les articles 1 à 11 du traité signé à Washington, le 8 mai 1871, réglementent la question de l'Alabama qui est déferée à un tribunal arbitral de cinq membres devant siéger à Genève.

Nous nous occuperons, dans les paragraphes suivants, des règles établies à l'article 6 du traité de Washington. Nous consacrerons un paragraphe pour chacune des deux premières règles et traiterons de la troisième subsidiairement, dans chaque cas particulier (223). Approuvé le 24

ground of attack upon the treaty was the declaration it contained by the british commissioners that the rules of neutrality which it set forth, not only for the regulation of the future conduct of the contracting parties, but also for the determination of Great Britain's liability for the Alabama claims, were not assented to by her Majesty's government as a statement of principles of international law in force at the time when the claims arose. » *John Bassett-Moore : International arbitrations* : p. 555.

(223) Traité signé à Washington entre les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne, le 8 mai 1871. Article 6 :

« Pour le jugement des questions qui leur seront soumises, les arbitres seront guidés par les trois règles suivantes que les H. P. C. conviennent d'accepter comme règles applicables au litige, et par les principes du droit des gens, non incompatibles avec ces règles, que les arbitres jugeraient applicables à l'affaire. Un gouvernement neutre est tenu :

1° D'user de la diligence due pour empêcher le lancement, l'armement ou l'équipement dans sa juridiction de tout vaisseau qu'il a juste motif de croire destiné à croiser ou à entrer en guerre contre une puissance avec laquelle il est en paix ;

et aussi d'employer la même diligence à empêcher le départ de sa juridiction de tout vaisseau destiné à croiser ou à entrer en guerre comme il a été dit ci-dessus, quand ce vaisseau a été spécialement adapté, en tout ou en partie, dans cette juridiction, à un usage de guerre.

2° De ne permettre ou tolérer qu'aucun des belligérants se serve de ses ports ou de ses eaux comme base de ses opérations navales contre l'autre, ni pour le renouvellement ou l'augmentation de ses forces, en approvisionnements militaires, en armes ou en hommes.

3° D'exercer la diligence due dans ses propres ports et dans ses eaux, et vis-à-vis de toute personne de sa juridiction, pour empêcher toute violation des obligations et des devoirs qui précèdent.

S. M. a ordonné à ses hauts commissaires de déclarer que le gou-

mai 1871 par le Sénat américain, le traité fut ratifié le 17 juin de la même année ; mais les autres puissances ne furent jamais invitées à donner leur adhésion aux règles y contenues (224).

Si donc il ne saurait être question de dresser ici un tableau des accessions formelles au traité, il est du moins possible et sans doute utile de présenter sous une forme analogue les actes qui témoignent de l'admission des règles contenues dans ce traité par la pratique internationale (v. le tableau à la page suivante).

§ 13. — *La première et la troisième règle de Washington*

On se souvient que lorsque nous avons rappelé la thèse britannique, nous avons mentionné l'insuffisance des preuves, invoquée par la Grande-Bretagne à l'égard des armements sudistes dans ses ports ; c'est qu'en effet la législation anglaise prévoyait bien des faits comme l'équipement d'un navire dans un port neutre, mais à la condition que la preuve de sa destination hostile pût être faite. Cette rigueur de la loi anglaise qui, du point de vue de la neutralité, confinait à l'indulgence, ne pouvait manquer de soulever des récriminations de la part des Américains. Nous examinerons plus loin le point de savoir si elle répondait à l'Etat du droit de la neutralité avant le traité de

vernement de S. M. ne peut donner son assentiment aux règles ci-dessous, comme l'expression de principes de droit international, en vigueur à l'époque où les réclamations mentionnées à l'article 1^{er} ont pris naissance. Mais, afin de prouver son désir de fortifier les rapports d'amitié des deux pays et de pourvoir d'une manière satisfaisante aux éventualités de l'avenir, le gouvernement de S. M. consent à ce que, dans le jugement des questions soulevées entre les deux pays par ces réclamations, les arbitres supposent que le gouvernement de S. M. a entendu se conformer aux principes énoncés dans ces règles.

Les H. P. C. conviennent d'observer ces règles entre elles à l'avenir, et de les porter à la connaissance des autres puissances maritimes, en les invitant à y accéder. » *Traité de Washington, de La Pradelle et Politis*, op. cit., pp. 777 et s., tome II ; *John Bassett-Moore* : op. cit., pp. 547 et s. ; *de Martens : Recueil des traités*, tome XX, pp. 698 et s. (224) *V. de La Pradelle et Politis* : op. cit., tome II, pp. 782 et s.

TABLEAU SYNOPTIQUE

DE L'ÉVOLUTION DES RÈGLES DE WASHINGTON

ACTES DÉCLARATIFS		ACTES CONVENTIONNELS	
Déclarations de neutralité		Convention spéciale	Convention générale
Neutres	Belligérants	Contractants	Contractants
		Deux, 8 Mai 1871 Washington	
<i>Russie :</i> 21 avril, 3 mai 1898, R. 2-3 <i>Gde-Bretagne :</i> 23 avril 1898 R. 1-2-3 <i>France :</i> 27 avril 1898 R. 1-2-3 <i>Portugal :</i> 28 avril 1898 R. 1-2-3	<i>Etats-Unis d'Amérique</i> <i>Espagne</i> 1898		
<i>Gde-Bretagne :</i> 11 février 1904 R. 1-2-3 <i>France :</i> 15 février 1904 R. 1-2-3	<i>Japon</i> <i>Russie</i> 1904		
			Trente-neuf N 13 18 octobre 1907 La Haye, Ratifications : Vingt et une

Washington. Toujours est-il que la première règle de Washington a ramené la question de preuve à l'exigence d'un « juste motif » et elle décide qu'un gouvernement neutre est dans l'obligation :

« d'user de la diligence due pour empêcher le lancement, l'armement ou l'équipement dans sa juridiction de tout vaisseau qu'il a juste motif de croire destiné à croiser ou à entrer en guerre contre une puissance avec laquelle il est en paix ; et aussi d'employer la même diligence à empêcher le départ de sa juridiction de tout vaisseau destiné à croiser ou à entrer en guerre comme il a été dit ci-dessus, quand ce vaisseau a été spécialement adapté, en tout ou en partie, dans cette juridiction, à un usage de guerre ».

Le moment est venu de se poser la question de l'accueil fait et du fondement donné à notre règle. C'est au point de vue doctrinal qu'on doit se placer ici. Le caractère que la doctrine, en abordant la discussion du problème posé avec tant d'acuité par l'affaire de l'Alabama, a reconnu généralement à cette affaire, c'est celui de n'être pas une affaire spécifiquement politique : elle a soulevé une question de droit qui a pu demeurer telle ; d'où, en dépit des difficultés, de plus grandes chances de succès que s'il se fût agi d'une question essentiellement politique (225). Sur les conséquences heureuses de l'application du traité au litige de l'Alabama, l'accord se fit assez facilement au début, alors que l'opinion publique n'avait pas encore réagi ; mais la suite des débats, notamment l'apparition du mémoire américain, sembla réveiller les divergences (226). Ces divergences furent telles qu'une atmosphère hostile se créa autour des règles de Washington, atmosphère qui sub-

(225) V. Pradier-Fodéré : *La question de l'Alabama et le droit des gens*, Paris 1872, p. 57. V. aussi Rivier : op. cit., p. 604 : la question de l'Alabama est « une question essentiellement juridique, non dangereuse politiquement, faite, en conséquence, pour être résolue par un tribunal ».

(226) Le traité étant signé et ratifié, on n'attendait plus qu'une décision arbitrale, facilitée par les règles du traité ; v. Rolin-Jacquemyns : *R.D.I.*, tome 4, p. 127 (sur les règles de Washington).

sista assez longtemps (227). Le terrain sur lequel s'est placée volontiers la critique a été celui de la forme donnée aux règles dans le traité ; aussi une nouvelle rédaction ne tarda pas à être envisagée ; nous en reparlerons (228).

Malgré ces avatars, la doctrine que l'on peut considérer comme définitive sur la question, a voulu voir, dans les trois dispositions de l'article 6 du traité de Washington, l'expression nécessaire des devoirs de la neutralité et le gage d'un progrès du droit international destiné à s'affirmer dans l'avenir (229).

(227) « Aujourd'hui tout est remis en question. Le traité lui-même paraît être devenu une pierre de scandale. A la seule apparition du mémoire américain, la presse et le public anglais ont pris feu. Le mot impie de guerre a été écrit et prononcé », *ibid.* Les règles de Washington se heurtèrent à une hostilité tenace ; « on allait jusqu'à dire qu'elles n'étaient pas viables et qu'elles n'entreraient jamais dans le droit international ». *De La Pradelle et Politis* : op. cit., tome II, p. 935 : valeur et destinées ultérieures des règles de Washington.

(228) V. *infra* : note n° 247.

(229) V. *ibid.* V. aussi *Rivier* : loc. cit. : « Les règles posées par le traité de Washington sont acquises au monde civilisé. »

« Thus, after many anxious years, when at times the feelings on both sides of the Atlantic ran high, a burning question of differences between two powerful nations — that, had it continued to smoulder, would certainly have embittered their relations and might very likely have led to war between them — was eliminated through a course of action alike honourable to both sides, in a peaceful manner from the sphere of their every-day relations. » *Willing Balch : The Alabama arbitration*, p. 128, Philadelphie, 1900. V. aussi *Pierantoni* qui écrit au sujet de l'accord anglo-américain : « I popoli hanno riposto grandi speranze nel medesimo, perchè contiene grandi utilità. Afferma e chiarisce alcune regole dei doveri della neutralità, che le due nazioni s'impa-gnarono di proporre all'accettazione delle altre potenze ; ritoglie un motivo di guerra, che darebbe danni incalcolabili all'unanimità ; dimostra la possibilità di una giustizia per lo avvenire. » (Les peuples ont déposé en lui de grands espoirs, parce qu'il comporte une grande utilité. Il affirme et éclaireit quelques règles sur les devoirs de la neutralité, que les deux nations s'engagèrent à proposer à l'acceptation des autres puissances ; il supprime un motif de guerre, qui causerait des dommages incalculables pour tous ; il démontre la possibilité d'une justice pour l'avenir.) *Pierantoni (Augusto) : Gli arbitrati internazionali e il trattato di Washington* : Naples, 1872, conclusion, p. 113, 6.

Ces règles d'ailleurs, pour une partie de cette doctrine, c'est-à-dire la majorité de la doctrine anglaise, n'étaient pas nouvelles (230). En étayant la première règle, cette doctrine rejoignait le mémoire américain qui présentait la règle comme l'expression du droit en vigueur au moment du conflit, donc avant le traité (231).

Si l'on excepte les adversaires déterminés des dispositions de Washington, on reste en présence d'une thèse qui érige ces dispositions en règles de droit international et d'une thèse intermédiaire qui y voit tout au moins un sérieux avertissement pour les neutres à l'avenir (232). On notera enfin que les règles du traité de Washington on fait l'objet d'une codification au titre des droits et devoirs des neutres avant la fin du xix^e siècle (233). Nous pouvons conclure de là qu'outre l'accueil qui lui a été réservé, la première règle de l'article 6 du traité de 1871, a reçu pour fondement le fondement que l'on donne à tout devoir de la neutralité et c'est un examen approfondi de la neutralité en général qu'il faudrait faire pour en donner un exposé. Dès lors, le principe de la règle apparaît en quelque sorte comme intangible. C'est dans son opportunité plutôt que dans son principe, que la règle a pu porter à discussion.

En se plaçant au lendemain de la signature du traité de Washington, on constate que les règles de l'article 6 furent accueillies aux Etats-Unis sous un jour favorable et comme la réalisation du désir des autorités américaines (234).

Le Parlement, en Angleterre, fut divisé sur la question. Une motion présentée par lord Russell, le 12 juin 1871, demandait que le traité ne fût pas ratifié ; l'auteur de la motion était d'avis que les règles de l'article 6 n'ex-

(230) V. de La Pradelle et Politis : op. cit., tome II.

(231) « Les actes publics et l'attitude officielle des autres gouvernements européens ont été toujours d'accord avec les principes que les Etats-Unis accusent la Grande-Bretagne d'avoir ici violés. » *Id.* : op. cit., tome II, p. 790 (exposé du mémoire américain).

(232) V. de la Pradelle et Politis : op. cit., tome II, p. 936.

(233) V. infra, note 248.

(234) V. de la Pradelle et Politis : op. cit., tome II, p. 782.

primant pas le droit en vigueur à l'époque du conflit, ne devaient pas être appliquées à l'Alabama ; la concession britannique sur ce point lui apparaissait comme « une sorte de tribut pour acheter la paix » ; mais la motion fut rejetée. Lord Granville et le comte de Grey se firent les défenseurs des règles posées dans le traité : le premier observait que ces règles étaient entrées dans le droit anglais depuis 1870 ; le second, qu'elles étaient utiles à la Grande-Bretagne en lui fournissant des règles précises (235). L'attaque, à la Chambre des Communes, fut menée par sir Ch. Adderley et repoussée par sir Roundell Palmer qui voyait dans les nouvelles dispositions un moyen efficace d'éviter nombre de difficultés entre les belligérants et les neutres (236).

La position britannique vis-à-vis de l'existence des règles de Washington dans le temps n'est pas dépourvue de conséquences ; en effet, si, comme l'a décidé la Grande-Bretagne, les règles en question sont du droit nouveau, elles ne le sont qu'en vertu d'un traité, donc seulement pour les parties contractantes. L'opinion américaine, qui ne voit dans ces règles qu'une expression de principes antérieurement reconnus, facilite l'extension de leur force obligatoire aux tiers. Or, nous avons observé avec la doctrine que, pour la première règle, on pouvait trouver confirmation de ce point de vue. Néanmoins, pour ne pas précipiter la solution que nous voulons solide, nous laissons ici la question pendante (237).

Aux termes de la première règle, on sait que le lancement, l'équipement ou l'armement d'un navire destiné à un usage de guerre sont interdits ; il faut considérer chacun de ces actes comme « un délit complet » (238). En conséquence, chacun d'eux doit être l'objet de la « diligence due », ainsi que l'exige la troisième règle. On a discuté la portée de cette diligence due : il est difficile d'admettre qu'il y ait un type invariable de diligence ; celle-ci, au con-

(235) V. *ibid.*

(236) V. *ibid.*

(237) V. *id.* : tome II, p. 935.

(238) V. *ibid.* : tome II, p. 789 (exposé du mémoire américain).

traire, semble devoir varier suivant les circonstances et suivant les personnes (239).

Les arbitres chargés de trancher le litige anglo-américain se réunirent pour la première fois le 15 décembre 1871, à Genève ; il y eut 32 séances. Les conclusions N^{os} 4, 5, 6 du mémoire américain font application de la première règle de Washington en rappelant le devoir du neutre d'empêcher la construction, la mise à flot, l'armement, le départ d'un vaisseau destiné à croiser en guerre contre une puissance amie, le degré de diligence étant le même pour tous ces cas (application de la troisième règle) (240). A ces trois conclusions américaines qui se rangent sous la première règle de Washington, on peut opposer les règles 2 et 5 énumérées au chapitre III du mémoire britannique ; sous le numéro 2, ce mémoire soutient que l'Etat neutre n'est pas tenu d'empêcher la fabrication et la livraison de matériel constituant la contrebande de guerre, sur son territoire ; et sous le numéro 5, que la coutume considère les navires de guerre se dirigeant vers une place bloquée, sous pavillon neutre, comme des articles de contrebande (241). Mais il convient de remarquer que le point de vue qui a prévalu, vers la fin du xix^e siècle, est celui qui considère les navires de guerre comme susceptibles de prohibition et de sanction de la part du neutre, parce que c'est un article facile à dépister, tandis que ce qu'on est convenu d'appeler la contrebande proprement dite n'est pas à retenir, parce qu'elle renferme des marchandises plus dissimulables (242) ; il y a donc là une simple raison de commodité.

La sentence du tribunal arbitral fut rendue le 14 septembre 1872. Comme le prescrivait le traité, les arbitres firent application des règles de l'article 6. C'est ainsi que,

(239) V. *ibid.* V. aussi *Chambre des Lors*, 12 juin 1871, *Hansard* : CCVI, pp. 1823 et s., citation de lord Cairns. V. aussi : exposé du mémoire britannique par MM. de La Pradelle et Politis : *op. cit.* (mémoire, chapitre III, règles 9 et 10), pp. 795 sq.

(240) V. *id.* : *op. cit.*, tome II, mémoire américain, pp. 791 sq.

(241) V. *id.* : *op. cit.*, tome II, mémoire britannique, chapitre III, pp. 795 sq.

(242) V. *id.* : *op. cit.*, tome II, p. 964.

par quatre voix contre une, ils furent d'avis de regarder les faits relatifs à la construction, à l'équipement et à l'armement du navire N° « 290 », connu sous le nom l'Alabama, comme autant de manquements, par omission, de la part de la Grande-Bretagne, aux devoirs de la neutralité, prescrits par la première et la troisième des règles de Washington (243). Même application des règles précitées fut faite au cas des navires confédérés, Oreto, Prince-Alfred, Florida, pour nous limiter à ces parties de la sentence (244). Un des considérants fait aussi état de l'argument britannique de l'insuffisance de la loi nationale, pour le rejeter (245).

La décision arbitrale de Genève est apparue sous l'angle d'une décision destinée à trancher un conflit particulier et n'apportant aucune règle nouvelle aux yeux de l'opinion publique anglaise ; mais, même dans le mémoire dissident de sir Alexandre Cockburn, l'arbitre anglais, on trouve exprimé le vœu que le peuple anglais ne refusera pas d'exécuter le jugement ; le discours de la reine de 1873 porté d'ailleurs acquiescement à la décision (246).

Peu d'années après le traité de Washington, dès 1874, l'Institut de Droit International s'occupa de proposer une nouvelle rédaction des règles contenues dans ce traité. En ce qui touche la première règle, le projet et le texte définitif de la déclaration de La Haye, de 1875, reprennent les stipulations de Washington dans toute leur rigueur sous une forme plus détaillée (247). Il y a dans ce souci précoc de rédiger clairement les règles de Washington une preuve assez nette que les trois règles étaient déjà considérées comme d'intérêt général et comme pouvant être introduites dans le droit international.

(243) V. *sentence arbitrale*, 14 septembre 1872, *id.* : op. cit., tome II, pp. 889 et s. ; *John Bassett-Moore* : op. cit., p. 550 et s.

(244) V. *ibid.*

(245) V. *ibid.*

(246) V. *de La Pradelle et Politis* : op. cit., tome II, pp. 894 sq.

(247) *R.d.I.*, tome 6, p. 427, Règles de Washington, troisième commission, *projet de rédaction nouvelle des trois règles*, membres de la commission (1874-1875) : MM. Asser, Bluntschli, Carlos Calvo, Lori-

Semblable preuve se trouve confirmée, si l'on tient compte que, quelques années après la déclaration de l'Institut de Droit International, on vit figurer, dans une codification internationale, les règles de Washington remaniées par l'Institut (248) ; cette codification, œuvre doctrinale,

mer, Mancini, Neumann, Rolin-Jacquemyns, Westlake, Woolsey, rapporteur Bluntschli.

« I : L'Etat neutre, désireux de demeurer en paix et amitié avec les belligérants et de jouir des droits de la neutralité, a aussi le devoir de s'abstenir de prendre à la guerre une part quelconque, par la prestation de secours militaires à l'un des belligérants ou à tous les deux, et de veiller à ce que, sur son territoire, ne soient commis par qui que ce soit des actes qui constituent une pareille coopération à la guerre (résolution votée à Genève, N° 1, séance du 5 septembre 1874).

II : En conséquence l'Etat neutre ne peut mettre à la disposition d'aucun des Etats belligérants ses vaisseaux de guerre, croiseurs, vaisseaux de transport militaire en vue de l'aider à poursuivre la guerre. En outre, l'Etat neutre est tenu à ce que d'autres personnes ne se servent pas de son territoire pour livrer des armes, équiper ou expédier des vaisseaux de ce genre destinés à poursuivre la guerre contre un Etat ami. » Le projet comporte sept règles. La deuxième de ces règles reprend, comme on le voit, la première règle de Washington.

Déclaration de l'Institut de Droit International à La Haye, 1875. *Annuaire de l'Institut*, 1877, p. 139, n° 1, article 1 :

« L'Etat qui veut rester en paix et amitié avec les belligérants et jouir des droits de la neutralité, a le devoir de s'abstenir de toute participation à la guerre sous forme de subsides militaires en faveur de l'un ou des deux belligérants, et de veiller à ce que son territoire ne soit pas employé comme lieu de réunion ou point de départ pour des opérations hostiles contre l'un des belligérants ou contre tous les deux.

Article 2 : En conséquence l'Etat neutre ne doit en aucune façon mettre à la disposition d'un belligérant des navires de guerre ou de transports militaires ou les vendre, en vue de faciliter les opérations militaires, il en sera de même du matériel des arsenaux ou magasins militaires. L'Etat neutre est, en outre, tenu de veiller à ce que d'autres personnes ne mettent pas, dans ses ports ou dans les eaux territoriales soumises à sa souveraineté, des navires de guerre à la disposition d'un belligérant. » Cette rédaction, consécration du projet précédent, comporte comme lui sept règles. La règle N° 2 reprend ici encore la première règle de Washington.

(248) Le texte rédigé par l'Institut de Droit International est appelé par Bluntschli, à titre de codification des règles de Washing-

donc de caractère entièrement privé, peut malgré tout servir à confirmer l'opinion qui fait des règles de Washington autre chose que de simples stipulations dans un contrat entre deux Etats : c'est-à-dire l'expression d'un intérêt ou d'une nécessité juridique.

Nous mentionnerons, par contre, l'opinion émise par un diplomate allemand, en 1874, interprétant les intentions de son gouvernement, et qui déclara que la reconnaissance, par les puissances continentales, des prohibitions relatives à l'armement et à l'équipement des navires édictées par la première règle, sans reconnaissance équivalente à leur égard par les puissances maritimes, serait vaine et inutile (249). Nous pensons que cette opinion, loin de porter atteinte à la règle de Washington, doit inciter à sa généralisation dans l'espace en même temps que dans les divers domaines de la neutralité.

Lors du conflit entre l'Espagne et les Etats-Unis, diverses puissances, dans leurs déclarations de neutralité, eurent l'occasion de prendre des mesures analogues à celles que commande la première règle de Washington. Le gouvernement britannique rappela purement et simplement l'article 6 du traité conclu par la Grande-Bretagne avec les Etats-Unis le 8 mai 1871 ; la déclaration britannique indiqua nettement (déclaration du 23 avril 1898) que, conformément à l'article 6 du traité de Washington entré dans sa législation interne, l'équipement et l'armement de navires dans les eaux britanniques étaient interdits (250). Le traité ne la liait pas vis-à-vis de l'Espagne ;

ton sous la règle de son recueil N° 763 contenant les prohibitions de la première règle de Washington. V. *Bluntschli : Le droit international codifié, cinquième édition*, 1895, trad. Lardy, livre IX : neutralité, p. 424.

(249) V. de Kusserow : *Les devoirs d'un gouvernement neutre*, R.D.I., 1874, p. 84, cité par MM. de La Pradelle et Politis : op. cit., tome II, p. 963.

(250) Déclaration de neutralité de la Grande-Bretagne (construction illégale, expédition illégale, enrôlement illégal), *Archives diplomatiques*, tome 3 de l'année 1898, p. 211 ; v. aussi lettre de Sir Mathew White Ridley Bart aux Lords commissaires de l'amirauté, 23 avril 1898 (du même jour que la déclaration), (Foreign Office), *ibid.*

mais le fait que ses dispositions étaient devenues dispositions de droit interne la portait à se comporter pour l'Espagne comme pour les Etats-Unis.

Le texte des déclarations russe (21 avril-3 mai) et italienne (25 avril) ne contient rien de précis sur la première règle de Washington en tant que celle-ci exprime des devoirs généraux de la neutralité (251).

Les actes interdits par la déclaration française, du 27 avril, comprennent notamment l'enrôlement, l'équipement et l'armement de navires pour l'un des belligérants : on reconnaît les prohibitions de Washington (252).

L'article 1 de la déclaration portugaise, du 28 avril, dispose que les armements en course, pour l'un des belligérants, de la part des sujets portugais et étrangers, sont interdits dans les ports du Portugal et des possessions portugaises (253) : on revient par là à la première règle de Washington.

Les déclarations de neutralité faites par la France et la Grande-Bretagne, lors de la guerre russo-japonaise de 1904, sont également intéressantes à notre point de vue. La déclaration britannique spécifie (11 février 1904) parmi les actes prohibés, dans les limites des possessions britanniques, 1° la construction de navires destinés aux belligérants, ou supposés tels, 2° le commissionnement de navires dans le même but, 3° l'équipement, 4° l'expédition ; n'est exonéré des sanctions prévues pour les contrevenants que celui qui a prouvé avoir ignoré le but de l'entreprise qu'il a conduite (254).

(251) Déclaration de neutralité de la Russie : 21 avril-3 mai 1898, op. cit., tome 2 de l'année 1898, p. 252.

Déclaration de neutralité de l'Italie : (*Gazette Officielle*), 25 avril 1898, *ibid.*

(252) Déclaration de neutralité de la France : 27 avril 1898 (*Journal Officiel* du même jour), op. cit., tome 3 de l'année 1898, p. 209.

(253) Déclaration de neutralité du Portugal : 28 avril 1898, op. cit., tome 2 de l'année 1898, p. 252.

(254) Proclamation de la neutralité de la Grande-Bretagne : instructions concernant les obligations qui découlent de la neutralité, 11 février 1904, op. cit., tome 1 de l'année 1904, p. 209 (texte anglais), tome 2, p. 596 (texte français).

La déclaration française (15 février 1904) considère comme contrevenante à la neutralité de la France dans le conflit russo-japonais, ceux qui ont contribué à l'équipement ou à la fourniture d'un navire en vue de la guerre au profit de l'un des belligérants (255).

Les règles de Washington ont été consacrées par la deuxième conférence de la paix, de 1907. Les articles 6 et 8 de la treizième convention sur les droits et devoirs des neutres en cas de guerre maritime se rattachent à la première règle ; l'article 6 interdit la remise de navires de guerre, de munitions et de matériel aux belligérants ; l'article 8 enjoint aux gouvernements neutres d'empêcher l'équipement, l'armement ou le départ de navires destinés à entrer en guerre contre une puissance avec laquelle ces gouvernements sont en paix (256). Tous les chefs contenus

(255) Déclaration de la neutralité de la France : instructions sur la conduite à tenir à l'occasion du conflit russo-japonais, circulaire ministérielle, 15 février 1904 ; op. cit., tome 2 de l'année 1904, p. 596.

(256) Convention N° 13 sur les droits et devoirs des neutres en cas de guerre maritime, 18 octobre 1907, La Haye, signée au 30 juin 1908, par la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, le Danemark, l'Equateur, la France, la Grèce, le Guatemala, Haïti, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, le Portugal, la Roumanie, la Russie, le Salvador, la Serbie, la Suède, la Suisse, l'Uruguay, le Vénézuéla.

Ont signé sous réserves : l'Allemagne, la République Dominicaine, la Grande-Bretagne, le Japon, la Perse, le Siam et la Turquie.

N'ont pas signé : les Etats-Unis d'Amérique, la Chine, Cuba, l'Espagne et le Nicaragua.

Ratifications : Allemagne (avec réserves), Autriche-Hongrie, Belgique, Brésil, Danemark, France, Guatemala, Haïti, Japon (avec réserves), Luxembourg, Mexique, Norvège, Panama, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Russie, Salvador, Siam (avec réserves), Suède, Suisse.

Adhésions : Chine (sous réserve des articles 14 alinéa 2, 19 alinéa 3, et 27), Etats-Unis d'Amérique (avec réserves), République de Libéria, Nicaragua.

V. Descamps et Renault : *Recueil international des traités du xx^e siècle*, pp. 341 et s. Ministère des Affaires Etrangères : *Conventions en vigueur entre la France et les puissances étrangères*, tome 4, pp. 660 et s.

dans la première règle de l'article 6 du traité du 8 mai 1871 sont donc énumérés dans ces deux articles.

L'espèce que nous venons d'étudier est intéressante pour notre recherche en ce sens qu'elle fournit l'exemple d'un accord particulier à deux Etats édictant des règles qui doivent servir à trancher un litige propre à ces Etats et servant de point de départ à la formation de règles internationales progressivement admises par la communauté des Etats. On a vu, d'après le tableau schématique que nous avons dressé, que cette admission progressive s'est traduite comme suit : 1° un acte conventionnel limité à deux contractants ; 2° une série d'actes déclaratifs (déclarations de neutralité), résultant de l'initiative de chaque Etat en particulier ; 3° un acte conventionnel général englobant de nombreux Etats. Attachons-nous à cette forme de développement.

Le fait susceptible de retenir l'attention, dans le processus précédemment décrit, est celui de l'adoption d'une règle par une grande conférence internationale comme la deuxième conférence de la paix alors que cette règle a pour origine formelle une convention particulière ; sans doute la qualité des contractants, Etats-Unis et Grande-Bretagne, deux grandes puissances navales, peut avoir conféré à la convention une valeur considérable ; mais la spécialité de la convention primitive n'en demeure pas moins. Mais, entre ce que l'on pourrait appeler le point de départ (Washington) et le point d'arrivée (La Haye), s'interpose la pratique de plusieurs Etats et tout un mouvement doctrinal ; ces Etats, dont le plus ne sont pas liés par la convention primitive, font application d'une règle contenue dans cette convention, d'une manière plus ou moins explicite : ils le font par des voies qui diffèrent suivant les cas ; les uns se réclament d'une certaine coutume ; les autres prennent une initiative commandée par un intérêt de circonstance ; la doctrine, elle, rattache la règle à des principes généraux du droit international.

§ 14. — *La seconde et la troisième règle de Washington*

Non seulement, pendant la guerre de sécession, des navires avaient été construits et armés en Angleterre au profit des Confédérés, mais de plus ces navires avaient utilisé les ports britanniques soit pour échapper à la marine des Fédéraux, soit pour s'approvisionner en vivres, combustible, armes et munitions. Aussi de pareils agissements devaient-ils faire l'objet d'une disposition dans le traité de Washington. Qu'il nous suffise de rappeler la seconde règle de l'article 6 :

« Un gouvernement neutre est tenu : ... 2. de ne permettre ou souffrir qu'aucun des belligérants se serve de ses ports ou de ses eaux comme base de ses opérations navales contre l'autre, ni pour le renouvellement ou l'augmentation de ses forces, en approvisionnements militaires, en armes ou en hommes. »

Pour ce qui est du fondement donné à cette règle et de l'accueil qui lui a été fait en doctrine, tout ce qui a été dit au sujet de la première règle doit lui être appliqué. Toutefois, il convient de signaler ici la différence existant entre la première et la deuxième des règles de Washington, quant à ses origines en droit international antérieurement au traité. Au moment de la guerre de sécession, le droit de la neutralité interdisait deux actes caractéristiques : d'abord, tous actes d'hostilité, en général ; puis, le fait de se servir des ports d'un neutre comme base d'opérations (257).

Nous pouvons donc répondre, pour la deuxième règle, à la question posée par le refus de la part de la Grande-Bretagne de considérer les règles de Washington comme l'expression du droit en vigueur au moment du conflit. Nous dirons que la seconde règle n'a fait que formuler d'une manière concise et de plus spéciale pour les contractants un principe fermement reconnu. Cette règle, en 1871, était obligatoire aussi bien pour les tiers que pour les contractants de Washington eux-mêmes.

Les réactions de l'opinion en Angleterre comme aux Etats-Unis furent identiques pour la première et la deuxième règle. Lors de la discussion du traité de Washington, tandis que le Parlement britannique hésitait à ratifier le traité qui venait d'être signé, l'assurance fut apportée par M. Fish, au nom du président des Etats-Unis, que la deuxième règle laissait subsister le libre commerce des armes et des munitions, aux seuls risques des particuliers qui le pratiqueraient, ainsi d'ailleurs que cela s'était fait pendant la guerre franco-allemande de 1870, aux Etats-Unis et en Angleterre ; et cette assurance raffermirait l'opinion favorable au traité (258).

La diligence exigée du neutre par la troisième règle doit s'entendre des cas prévus par la deuxième règle de la même manière que de ceux prévus par la première : chacune des prohibitions de la deuxième règle doit retenir l'attention du gouvernement neutre, et la violation de chacune d'elles constitue autant une violation de la troisième règle que de la deuxième (259).

Le mémoire américain reprend les termes de la deuxième règle dans ses conclusions N° 7 et N° 8 ; dans la première, il expose l'interdiction d'utiliser les ports neutres comme base d'opérations ; dans la seconde, le soin qui incombe au gouvernement neutre pour empêcher dans sa juridiction tout accroissement de force des vaisseaux belligérants (260). Le seul point qui corresponde à ces deux conclusions, dans le mémoire britannique, est la règle n° 1, aux termes de laquelle il reconnaît le devoir du neutre d'empêcher toute utilisation de son territoire comme base d'opérations (261) ; mais ici, à la différence de ce qui se passe pour la première règle, les deux thèses convergent.

Parmi les navires retenus par la sentence arbitrale du 14 septembre 1872, pour avoir été en infraction à la deuxième règle de Washington, citons l'Oreto, le Prince-

(258) V. id. : p. 783, op. cit., tome II.

(259) V. supra : note 239.

(260) V. supra : note 240.

(261) V. supra : note 241.

Alfred, le Florida, que les arbitres reconnurent tels par quatre voix contre une (262). Un considérant fixe le sort des approvisionnements de combustible en leur conférant un caractère hostile suivant les criconstances (263). Cette manière de voir est, depuis la décision de Genève, entrée dans le droit positif (264).

Le projet de rédaction nouvelle des règles de Washington ainsi que le texte définitif de la déclaration de l'Institut de Droit International firent entrer dans l'étendue des lieux où tout acte hostile et toute base d'opérations sont interdits les eaux territoriales, disposition que le droit positif consacrera (265).

La deuxième règle du traité de 1871 a été codifiée comme la première et la troisième dans le recueil que nous signalions au paragraphe précédent (266).

Les approvisionnements dont il est question dans la

(262) V. *supra* : note 243.

(263) « Considérant que, pour attribuer aux approvisionnements de charbon un caractère contraire à la deuxième règle, concernant l'interdiction pour un port ou pour des eaux neutres de servir de bases d'opérations navales pour un belligérant, il faut que lesdits approvisionnements se rattachent à des circonstances particulières de temps, de personnes et de lieux qui concourent pour leur attribuer ce caractère. » Ibid.

(264) V. *id.* : *op. cit.*, tome II, p. 958.

(265) Projet de rédaction : IV « de même l'Etat neutre ne doit ni permettre ni souffrir que l'un des belligérants fasse de ses ports ou de ses eaux la base d'opérations navales contre l'autre, ou s'en serve pour renouveler ou augmenter ses approvisionnements militaires ou ses armes, ou pour recruter des hommes. » V. *supra*, note 247.

Projet de déclaration de l'Institut de Droit International : article 4 : « De même, l'Etat neutre ne doit pas permettre ou souffrir qu'un des belligérants se serve de ses ports ou de ses eaux territoriales pour des opérations militaires contre l'ennemi, ni que les navires destinés aux transports militaires se servent de ses ports ou de ses eaux pour renouveler ou augmenter leur armement militaire ou pour engager des équipages et du personnel. » Ibid.

Pour l'extension de la deuxième règle aux eaux territoriales, v. MM. de La Pradelle et Politis : *op. cit.*, p. 954.

(266) V. Bluntschli : *op. cit.*, règle 778 bis, livre IX : neutralité, p. 436.

deuxième règle de Washington sont les approvisionnements militaires. Mais il est permis de se demander si un ravitaillement même d'ordre purement commercial des armées d'un belligérant de la part des entreprises privées d'un pays neutre ne pourrait constituer, par sa fréquence, un acte tombant sous la deuxième règle ; la question se rattache à celle de la contrebande en général. La question a pu se poser à l'occasion de la guerre franco-chinoise. La France, ayant pris des mesures restrictives à l'égard de certaines denrées, l'opinion et surtout les milieux commerciaux de pays neutres s'alarmèrent ; on parla, en Allemagne, d'une extension excessive des devoirs de la neutralité (267) ; mais, dans ce pays même, l'accord sur ce point ne fut pas unanime (268). L'Angleterre protesta (note de Lord Granville du 4 avril 1885, note du même 27 février) ; mais dans la doctrine anglaise elle-même, ne trouve-t-on pas des auteurs qui combattent l'envoi de vivres (269) : Des actes licites en soi peuvent devenir répréhensibles, suivant les circonstances. Le ravitaillement organisé dans un but hostile avéré est condamnable. La deuxième règle se trouve rappelée dans la déclaration britannique de neutralité, du 25 avril 1898, laquelle reprend purement et simplement les trois règles de Washington (270).

La France, dans sa déclaration de neutralité, du 27 avril 1898, après avoir rappelé que sont interdits tous actes d'hostilité, dans les limites des possessions françaises, métropolitaines et coloniales, précise que les navires de guerre belligérants de l'une ou de l'autre partie (Espagne ou États-Unis) ne pourront séjourner dans les ports français plus de 24 heures, avec des prises ; or on doit rattacher la rè-

(267) V. *Völkerrechtliche Fragen in dem französisch-chinesischen Streit von Geh-Rain*, professeur d.r. Geffcken : (questions de dr. international dans le conflit franco-chinois, par Geffcken) : *Archiv für Öffentliches recht* (Archives du droit public, Laband et Stoerk), 1886, p. 146.

(268) V. un article dans : *Norddeutsche allgemeine zeitung*, 18 mars 1885, cité par le précédent (note 267).

(269) V. Hall : *International law*, pp. 618-619.

(270) V. supra : note 250.

gle des 24 heures à la deuxième règle de Washington (271). En outre, en vertu de la loi du 13 avril 1895, le gouvernement français pouvait, en la circonstance, interdire le commerce des armes, si tel était l'intérêt de l'Etat.

L'article 2 de la déclaration portugaise de neutralité, du 28 avril 1898, interdit l'entrée des ports portugais aux corsaires ou navires de guerre belligérants, accompagnés de prises ; l'article 3 autorise le séjour dans lesdits ports des navires de guerre des belligérants sans prisonniers, aux conditions suivantes : 1° absence de tout acte d'hostilité ; 2° absence de tout enrôlement de marins, à quelque nationalité qu'ils appartiennent ; 3° non-augmentation du nombre et du calibre des canons ; 4° respect du délai de 24 heures pour le départ de navires appartenant à des puissances ennemies entre elles (272). Toutes ces prohibitions relèvent, en somme, de la deuxième règle de Washington.

La déclaration russe de neutralité (21 avril-3 mai 1898), en ce qui concerne l'accès des ports russes, rappelle les deux délais de 24 heures relatifs l'un au séjour des navires de guerre belligérants, l'autre à l'écart nécessaire pour la sortie de deux navires adverses (273).

Le texte de la déclaration de neutralité de l'Italie, qui se réfère aux principes généraux du droit des gens et aux lois internes du royaume, ne contient rien de précis à cet égard (274).

La Grande-Bretagne, lors de la guerre russo-japonaise, en 1904, renouvela ses prohibitions (déclaration de neutralité du 11 février 1904). C'est ainsi que furent interdits les actes tendant à l'accroissement des forces d'un navire de guerre belligérant, dans les ports anglais, rades et eaux territoriales ; quatre règles formulèrent les exigences britanniques, qui se rapportent toutes à la deuxième règle de Washington. La première interdit l'utilisation des ports, rades et eaux territoriales britanniques comme base d'opérations, en réitérant le principe du délai de 24 heures pour

(271) V. supra : note 250.

(272) V. supra : note 250.

(273) V. supra : note 250.

(274) V. supra : note 250.

la sortie des ports britanniques de deux navires appartenant à des puissances adverses; la seconde, le séjour desdits navires dans les ports britanniques excédant 24 heures; la troisième, les approvisionnements autres que les vivres et certains objets indispensables (le ravitaillement en charbon ne devait être renouvelé, dans un port anglais, qu'après un délai de trois mois); la quatrième, le transport des prises dans les ports britanniques (275). On donna donc à la matière qui fait l'objet de la deuxième règle ici envisagée, dans un cadre extracontractuel (puisqu'il s'agissait du Japon et de la Russie), un vaste champ d'application.

Le texte de la déclaration de neutralité française accompagné d'observations interprétatives fait aussi une large application des mêmes principes. On y retrouve le délai de 24 heures imparti aux navires de guerre belligérants avec des prises pour quitter les ports français, et, pour les navires non accompagnés de prises, l'exigence de relations pacifiques avec l'adversaire, dans les ports français, l'interdiction d'augmenter le matériel de guerre ou la puissance de combat, de pratiquer des enrôlements, des enquêtes sur les forces de l'ennemi, des appareillages brusqués pour poursuivre l'adversaire, de sortir d'un port français avant l'expiration du délai de 24 heures après le départ d'un navire adverse, d'utiliser les ports français comme bases d'opérations, de s'approvisionner en armes et munitions ou de faire des travaux visant à l'accroissement de la puissance militaire, de se livrer à des actes d'hostilité dans les eaux territoriales françaises, enfin de se procurer autre chose que les vivres et instruments indispensables à la navigation (276).

Il est permis de se demander quel est le sort de l'assistance financière, aux termes de la deuxième règle. L'argent est une marchandise, et une marchandise susceptible

(275) V. supra : note 254, pour la déclaration britannique; v. *lettre du marquis de Lansdowne aux lords commissaires de l'amirauté*, 10 février 1904, *Archives diplomatiques*, tome 2 de l'année 1904, p. 601.

(276) V. supra : note 255.

de servir aux usages les plus divers et parfois les plus hostiles. Mais sous cette forme, l'argent ne constitue plus un grand danger : le maniement des sommes importantes est en effet remplacé par des opérations de crédit. L'emprunt fait par des belligérants dans un Etat neutre est généralement déclaré prohibé lorsqu'il est consenti par le gouvernement de l'Etat neutre lui-même ; il reste autorisé, lorsqu'il est le fait des particuliers (277). Il semble que, au sens de la deuxième règle, on doive tenir compte, dans le second cas, de la fréquence de l'appui pécuniaire.

La deuxième conférence de la paix, dans la treizième convention, du 18 octobre 1907, a consacré la deuxième règle de Washington comme règle de droit international dans plusieurs articles. L'article 2 interdit les actes d'hostilité, dans les eaux neutres ; l'article 5, l'utilisation des ports et eaux territoriales neutres comme base d'opérations. L'article 7, consacrant notamment l'interprétation donnée après la signature du traité de Washington, par la Grande-Bretagne et l'Amérique, de la deuxième règle, reconnaît la liberté du commerce des armes et munitions, le gouvernement neutre n'étant pas tenu de l'empêcher ; l'article 12 impose pour le séjour dans les eaux neutres des navires de guerre belligérants le délai fameux des 24 heures ; l'article 16 impose le même délai dans la réglementation des sorties consécutives de navires appartenant à des puissances adverses ; l'article 18 interdit les approvisionnements militaires, le complément de l'armement et de l'équipement, dans les ports, rades, eaux territoriales neutres ; l'article 19 tolère les approvisionnements de marchandises non destinées à un usage hostile et la fourniture de combustible pour gagner le port le plus proche ; l'article 20 consacre la règle des trois mois pour la fourniture de combustible dans un même port ; l'article 25 reprend la troisième règle de Washington (278).

ILBBJ V. *De l'émission d'un emprunt au profit d'un belligérant sur le territoire d'un Etat neutre*, par Ef. Cailleux, cité dans : la *Revue économique internationale*, année 1904, tome 3, p. 399 : vie financière (questions posées par l'émission des emprunts japonais à Londres et russe à Paris, pendant la guerre de 1904).

(278) V. supra : note 256.

La marche du progrès réalisé par l'adoption, dans la pratique internationale, de la deuxième règle de Washington est, comme on en a jugé, analogue à celle que nous avons retracée pour la première règle ; ces règles, en un sens, forment un tout. Néanmoins, on a pu constater que l'accueil réservé au principe de la deuxième règle a été plus unanimement favorable : depuis les mémoires américain et britannique qui se sont trouvés d'accord sur ce point, jusqu'aux déclarations de neutralité où l'on retrouve d'une manière absolument générale le principe énoncé, on a l'assurance que ce principe n'est pas une conception propre seulement aux Américains ou aux Anglais. Notre tableau synoptique en fait foi. Il est aisé de rendre compte de cette progression par les deux constatations suivantes :

1° Les faits que prohibe la deuxième règle sont étroitement liés aux hostilités, même quand il s'agit d'actes en soi licites : car la fréquence de ces derniers crée sur le territoire neutre une base d'opérations (approvisionnements de combustible, par exemple). Une base d'opérations, n'est-ce pas comme le prolongement du théâtre de la guerre ? L'assiduité que réclament les actes visés par la deuxième règle ressemble trop à une assistance pour ne pas éveiller les soupçons.

2° En conséquence, comment peut-on se laisser surprendre par le fait que pareils actes ont très anciennement figuré dans la liste des actes interdits et devant requérir toute l'attention des neutres ? Le contenu de la deuxième règle a devancé historiquement celui de la première ; rien là que de compréhensible.

Ainsi, en dernière analyse, la comparaison entre la première et la deuxième des règles de Washington est à l'avantage de cette dernière, dans l'ordre du progrès accompli, du chemin parcouru, encore qu'il ne faille pas ici creuser des abîmes ; nous sommes en effet dans le domaine des *nuances*. Mais, les nuances écartées, dans l'une comme dans l'autre, les Etats ont fini par reconnaître un précepte obligatoire ; le cadre limité du contrat étant dépassé, ils y sont parvenus à la faveur d'une pratique cons-

tante, moins remarquable par son caractère international (puisqu'il s'est agi surtout d'actes déclaratifs émanant de chaque Etat en particulier) que par les mouvements synchrones qu'elle trahit dans des circonstances identiques qui sont, à un moment donné et sur un point donné, la mesure du droit international. Les règles de Washington constituent ce minimum de neutralité qui trouve sa place même dans la conception de la guerre maritime la plus vaste et la plus intolérable (279). Leur évolution représente un progrès notable dans le cycle général du droit de la neutralité.

C'est de cette élaboration intermédiaire qu'on peut faire la chaîne de transmission, pour ainsi dire, entre la convention primitive et particulière de Washington et la convention générale de La Haye.

On se souvient que l'examen de l'attitude de l'Angleterre considérant les règles de Washington comme du droit nouveau, ne nous a pas permis de trancher immédiatement la question de savoir si véritablement il s'agissait, en 1871, de droit nouveau. Dans l'ordre de recherche qui est celui de la présente étude, la question n'a plus d'intérêt : il se peut que le contenu des règles de Washington et en particulier de la première de ces règles, ici étudiée, se retrouve dans le droit antérieur au traité de 1871 ; il y a même de fortes présomptions à cet égard ; mais, à l'époque de la deuxième conférence de la paix, de 1907, les solutions de l'article 6 du traité de Washington ont dépassé leur cadre contractuel. Une brève analyse des prohibitions de la première règle permet d'éclairer cette situation. Au fait, ne s'agit-il pas moins de savoir si l'équipement, l'armement d'un navire destiné à entrer en guerre, sont des actes contraires à la neutralité que de savoir si un neutre est tenu de les empêcher sur son territoire ? Matériellement, tout ce qui est connexion plus ou moins directe avec les hostilités, participe à ces hostilités ; et comment s'étonner, dès lors, que des actes tels que ceux prévus par la première règle aient pu depuis longtemps être regardés comme

(279) V. *lettre de Beach Lawrence, R. d. I.*, tome 7, p. 526.

contraires à la neutralité ; peut-on qualifier d'amical ce qui favorise un adversaire, même indirectement, de la part d'un Etat ami ? Mais, par ce raisonnement, on finirait par exclure toute possibilité de rester neutre ; la neutralité n'est jamais entière. Il faut plutôt rechercher, en un sens, le degré de neutralité admissible ; c'est ce que tend à fixer la réglementation de Washington. Or, pour que ce qu'elle prévoit devînt une obligation internationale, il fallait un élargissement, non pas de la notion, mais de la pratique de la neutralité. C'est cet élargissement dont elle a été l'occasion, et dont les événements qui l'ont suivie ont été les agents.

DEUXIÈME PARTIE

DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

CHAPITRE IV

DE LA PAIX

SITUATION DE LA RECHERCHE. LES DONNÉES DU PACTE.
LA SÉCURITÉ COLLECTIVE. LES MANDATS INTERNATIONAUX.

Il est entendu que la « Société des Nations » ici envisagée est cette communauté internationale née du grand conflit de 1914-1918 et qui a pour statut le Pacte inséré dans le préambule du traité de paix de Versailles ; tout rapprochement avec le sens donné à la même expression par les auteurs qui l'utilisaient avant la grande guerre, doit donc être écarté. Or, puisque telle est l'origine de la Société des Nations, faut-il insister longuement sur son rapport avec le problème de la paix, pour en saisir toute l'importance, pour déclarer que, née au terme d'une guerre, elle a pour postulat la paix elle-même ?

§ 15. — *Situation de la recherche*

Comment des obligations qu'impose l'état de paix, en vue de son organisation, de son maintien ou de son renforcement, peuvent se créer et se développer, au sein d'un groupement social tel que la Société des Nations, voilà ce que nous avons à rechercher en ce moment. Mais, avant d'entrer dans l'examen des espèces types, il convient de

situer la recherche dans le milieu et l'esprit parmi lesquels elle doit évoluer. Nous ne pouvons, en effet, aborder la question sans nous remettre en face de notre point de vue directeur : celui qui consiste à saisir, pour y trouver des germes de concepts juridiquement obligatoires, les grands « tournants » du droit international (280).

Or, s'il a été possible, jusqu'ici, à travers l'histoire tourmentée de la société des Etats, de relever de ces tournants, combien davantage le sera-t-il en se plaçant à l'époque des traités de paix conclus au terme de la guerre mondiale ! Il a suffi, pour se représenter la grandeur de la paix à édifier, la difficulté de la tâche à accomplir, dès avant la fin du conflit, d'évoquer l'ampleur qu'il a prise (281) ; ampleur telle et dans de telles conditions matérielles et morales que, pendant comme après le conflit, on n'a pu que constater le renversement et l'abandon complet de toutes les règles admises et de toutes les idées reçues en bien des points du droit international : les lois de la guerre, notamment, par suite de l'agrandissement du théâtre des opérations et de l'apparition d'engins nouveaux ou perfectionnés, ainsi que de la violence outrée de la lutte, n'ont-elles pas subi les plus graves atteintes (282) ?

(280) V. Introduction : § 3.

(281) La paix prochaine devra comporter des questions beaucoup plus vastes que celles de la liquidation pure et simple de la guerre ; d'ailleurs, le seul fait du bouleversement causé par le présent conflit ouvre la porte à de grandes réformes. V. *Alvarez : Le droit international de l'avenir*, Washington, pp. 2 et 12, 1916.

(282) La grande guerre a vu enfreindre nombre de principes du droit des gens tels que l'effectivité du blocus maritime, le respect des droits des neutres, etc. V. *Politis : La neutralité et la paix*, 1933, p. 96.

Du côté même de ceux qui ont pris l'initiative du conflit, on trouve une expression éloquente des nouvelles conditions de lutte. Erzberger n'a-t-il pas écrit, par exemple, que la guerre, résultat de l'anarchie internationale, par le caractère de généralité et d'extrémité qu'elle a pris, s'est révélée pour tous un instrument de ruine complète, dans l'ordre économique et culturel, incapable même d'établir l'ordre de la force ? Et l'auteur de déclarer : « Il faut espérer que la guerre a fêté pour la dernière fois une bacchanale sans mesure par laquelle elle doit périr, parce qu'elle a prouvé son impuissance d'être un principe d'ordre. » V. *Erzberger : Der volkerbund*, Berlin, 1918, chapitre 6, pp. 74 sq. (texte allemand).

Aussi a-t-on été amené à se faire du redressement attendu la plus haute idée; et nous ne voyons là que la reproduction, sur une plus vaste échelle, d'un phénomène historique aussi simple et banal dans son ensemble que complexe dans ses éléments, de ce phénomène que nous avons pu observer dans l'étude de périodes antérieures, de celle du congrès de Vienne, par exemple : l'état politique d'une société et l'état juridique qui en découle ayant été l'occasion d'un conflit général, ils semblent avoir de ce fait démontré leur impuissance et leur inopportunité ; la nécessité qui se fait alors le plus nettement jour, est celle d'une « reconstruction » (283). La reconstruction préconisée à la fin du conflit de 1914-1918 a voulu faire table rase de tous les éléments qui constituaient auparavant l'édifice international et, sur des bases nouvelles, réaliser le nouvel édifice, ou, tout au moins, donner le jour à une nouvelle conception des rapports interétatiques qui, en laissant d'abord subsister l'ancienne, tendrait à la supplanter. La même nécessité était d'ailleurs invoquée de part et d'autre des fronts, si différents que fussent les mobiles politiques par lesquels on était poussé (284).

(283) V. Première Partis, chapitre I, § 6, p. 36.

« La paix prochaine posera non seulement les problèmes relatifs à la liquidation de la guerre actuelle, mais d'autres plus considérables encore, un immense travail de reconstruction de la vie intérieure des Etats et de la vie internationale sera nécessaire. » *Alvarez* : op. cit., p. 2. « La société internationale européenne a reposé jusqu'ici sur des bases que l'on croyait fermes et qui paraissaient des plus aptes à assurer la paix : équilibre politique, alliances, armements. On reconnaît aujourd'hui que ces bases ne sont pas sûres, mais instables et même dangereuses. » *Id.* : op. cit., p. 12.

(284) V. le discours du roi d'Angleterre, 18 septembre 1914, au Parlement, et le discours du premier ministre Asquith, du même jour : on y invoque la défense des obligations contractuelles violées, l'indépendance des Etats faibles, la résistance dans l'intérêt de la civilisation ; v. aussi la *Déclaration du Président de la République Française*, du 14 juillet 1915 : le conflit engagé est un conflit vital ; v. aussi la *Déclaration du chancelier de l'Empire Allemand*, du 5 avril 1916 : l'organisation d'une Europe nouvelle s'impose, où les conflits puissent recevoir une solution pacifique, etc. ; ces manifestations sont rappelées dans l'ouvrage précité de M. *Alvarez*, p. 12 sq.

Le droit international doit s'élargir : de produit européen qu'il

Il fallait trouver une organisation qui donnât les garanties réclamées par les gouvernements et l'opinion publique tout entière. Cette dernière, en effet, devait jouer

est, il doit devenir produit universel, et cela grâce à la participation désormais indispensable de l'Amérique. V. id. : op. cit., chap. 17, p. 134. La distinction de l'aspect droit public et de l'aspect activité politique ou diplomatique doit faire place à celle des règles universelles, continentales ou nationales. V. id. : op. cit., chap. 19, p. 152. L'Europe nouvelle doit comporter une organisation qui régie ses intérêts, sous une forme analogue à celle de l'Union Panaméricaine. V. id. : op. cit., chap. 11, p. 81.

On jugeait donc, à ce moment-là, en Amérique, que le conflit qui était resté jusqu'alors européen (les Etats-Unis ne devant y participer qu'en 1917) annonçait une réforme radicale dans le droit public des nations.

Respect des droits des minorités, subordination des obligations particulières des Etats aux obligations collectives, mise à la disposition de la Ligue, pour une action collective, des moyens de suprématie sur mer, reconnaissance de la liberté commerciale, en vue de la sauvegarde du principe de « la porte ouverte », telles étaient les bases sur lesquelles on pensait devoir édifier une Ligue des Nations. V. *Brailsford : A League of Nations*, 1917, chapitre X, page 293. Cette Ligue devait avoir pour but de déférer les litiges entre Etats devant un organe juridictionnel, d'où renonciation à la guerre comme moyen de solution des conflits internationaux : « that is a minimum on which any League of peace could be founded », *ibid.* « The settlement of the war and the creation of the League are not two separate problems. They are a single organic problem. The settlement must be the preparation for the League, and its guiding principle must be to make the changes, and only those changes, which are indispensable for an enduring peace . . . », *id.* : op. cit., conclusion, page 323.

On a pu faire le rapprochement qui s'imposait entre les diverses opinions allemandes, quant à l'organisation de la paix, et conclure, de ce rapprochement, à l'organisation et au développement d'une Société des Nations utile. V. *Alfred Frachon : Les opinions allemandes sur la reconstruction du droit international*, thèse, Paris, 1921, page 421. Retenons les cinq points énoncés par Shücking : 1° la création d'une organisation judiciaire internationale ; 2° la liberté des mers ; 3° la suppression des alliances particulières et de la diplomatie secrète ; 4° le redressement économique et sa garantie ; 5° les mesures à prendre pour éviter les conflits à venir ; v. *Shücking (Walther) : International Rechtsgarantien, Ausbau und Sicherung der zwischenstaatlichen Beziehungen* (Garanties du droit international, construction et assurance des rapports entre les Etats), 1918, ainsi que les

un rôle des plus importants dans le mode d'établissement de la paix, bien que cet établissement soit resté l'œuvre des diplomates après l'action militaire. Un tel rôle de l'opinion publique s'explique en partie par la marche progressive de beaucoup d'Etats vers un régime d'émancipation démocratique et nationale (coïncidence de la chute des monarchies autoritaires et de l'exaltation du principe des nationalités et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes), en partie par la participation au conflit des nations anglo-saxonnes dont on n'ignore pas la bienveillance pour la force de l'opinion publique en matière internationale. On s'est complu, dès lors, soit avant, soit après sa création, à présenter le nouvel organisme de la paix, la Société des Nations, sous le jour d'un esprit lui-même nouveau ; cet esprit doit surmonter toutes les difficultés ; l'ère de l'action isolée des gouvernements est révolue, et l'ère des peuples est arrivée (285) ; les Etats sur lesquels on croyait ne pas pouvoir

quatre premiers des six points énoncés par Erzberger : 1° un tribunal arbitral obligatoire, 2° le désarmement, 3° la liberté des mers et du commerce, 4° le principe de la porte ouverte ; v. *Erzberger : Der Völkerbund (la ligue des peuples)*, 1918.

(285) Les peuples et surtout les classes nombreuses et laborieuses des peuples prennent conscience du poids de la guerre qui leur incombe et aspirent à une organisation libératrice et pacifique ; v. *Agnelli et Cabiati : Federazione Europea o Lega delle nazioni*, chapitre III, *La nouvelle Europe*, page 88. Ne pouvait-on dire avec l'auteur, à l'époque : « voilà pourquoi une psychologie vraiment nouvelle est en train de se faire jour » ? Les 14 points du Président Wilson ne sont-ils pas l'expression d'un idéal démocratique ? V. aussi la note américaine du 20 novembre 1920, *J.O.*, 1921, n° 1, p. 140.

« Nous pensons que l'esprit de la Société des Nations gravite autour de deux pôles : une saine compréhension de ce qu'est l'honneur national et une vision pénétrante de l'interdépendance des peuples. Savoir que le véritable honneur d'un Etat n'est pas dans ses triomphes guerriers ou diplomatiques, mais dans la gloire qu'il trouve à tenir sa parole, à défendre la justice et à lutter pour les grandes causes de progrès et d'humanité, savoir aussi que la prospérité d'un Etat, tant qu'elle reste égocentrique, est confinée dans des limites étroites, savoir que toute ascension isolée n'est qu'apparente ou passagère, savoir que le plein essor d'un peuple est lié à celui de ses congénères et que l'avenir est dans une coopération toujours plus étendue, savoir en un mot qu'il faut ramener l'honneur au devoir

ou ne pas devoir compter, en vue d'une collaboration plus étroite, annoncent un changement dans leur politique, ce changement étant une nécessité (286) ; la collaboration internationale est commandée par une interdépendance économique croissante (287) ; l'organisation de la paix doit s'inspirer de ce précepte que la paix est devenue une nécessité et la souveraineté des Etats doit lui céder le pas (288) ; en sorte que ce qui doit guider les nations dans leurs rapports pacifiques est une « philosophie nouvelle » (289) ; c'est ce trait caractéristique, différemment exprimé selon les auteurs, qui a permis à certains d'entre eux d'expliquer comment le Pacte de la Société des Nations a pu survivre aux difficultés au milieu desquelles il a été réalisé (290) ; on a pu, en effet, relever ses imprécisions et faire observer que, sur plusieurs points, il se présente comme un compromis entre des situations politiques et diplomatiques contradictoires dont le mécanisme échappe à l'opinion publique ; mais, grâce à l'esprit nouveau de la communauté internationale, ces imperfections n'ont pas empêché la mise en vigueur du Pacte.

Les remarques que nous venons de faire, quant à la psychologie qui a présidé à la formation de la Société des

et la puissance à la solidarité, voici les deux antennes d'où émaneront les ondes de l'idéal nouveau. » *Redslob (Robert) : Théorie de la Société des Nations*, 1927, pp. 332-333.

(286) *Brailsford* écrit au sujet de la Société des Nations : « without the promised co-operation of America, we might well have despaired of making this League in our own generation », op. cit., p. 324. V. aussi *John Bassett-Moore : Some essentials of a League for peace* dans : *The League of Nations*, 1919, chapter IV, pp. 69 sq. V. encore *Lindsay Rogers* : op. cit., chapter 5, III, pp. 95 sq., et au sujet de l'harmonisation des principes du Covenant et de la doctrine de *Monroë* : *Everett Kimball : The Monroë doctrine and the League of Nations*, op. cit., chapter XVI, pp. 302 sq.

(287) V. *Glenn Frank : The League of Nations and economic internationalism*, op. cit., chapter X, pp. 184 sq.

(288) V. *National Sovereignty and the League of Nations*, chapter XII, p. 111 sq., dans : *Hand book to the League of Nations*, 1928.

(289) V. *Lindsay Rogers*, loc. cit. *Political Philosophy and a League of Nations necessity for a new State Philosophy*.

(290) V. *Scelle : Le Pacte des Nations*, chapitre VI, pp. 201 sq.

Nations et au jugement porté par la doctrine à son égard, peuvent se compléter aisément par celle-ci : à savoir que la conception d'une communauté organisée se retrouve à la base de nombre de projets de paix formulés de tous côtés et dans toutes les sphères, au cours ou à la fin du conflit. Ce serait ici le lieu de retracer les divers projets de la Société des Nations émis aux Etats-Unis d'Amérique, en France, en Grande-Bretagne, en Italie, en Norvège, aux Pays-Bas, en Suisse, ainsi qu'en Allemagne, si le cadre de notre sujet le permettait (291). Qu'il nous suffise de les mentionner et nous pourrions en conclure que l'étude entreprise en ce moment à travers une communauté spéciale, sur des bases contractuelles, volontaires, donc en partie fictives, ne se rattache pas moins pour cela à toute une période d'histoire, à toute une tranche de vie de la société internationale.

La question diversement tranchée de la nature juridique de la Société des Nations n'influence pas, du moins en principe, l'orientation de notre recherche. Qu'il s'agisse d'une société ou d'une ligue héritière de la Conférence de la Paix, c'est-à-dire tenant d'un congrès diplomatique (292) ; d'une confédération se rapprochant par sa structure des confédérations d'Etats déjà connues, mais en différant par son ampleur et ses buts (293) ; ou d'un type sui generis, dans sa forme et son objet (294) ; il convient

(291) V. Fauchille : *Traité de droit international public*, huitième édition, 1922, partie de la paix, page 184.

(292) V. *id.*, op. Scelle : op. cit., chapitre VII, p. 249, la Société comme héritière de la Conférence ; v. aussi Scelle : *L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations*, R.D.I.P., 1921.

(293) V. Redslob (Robert) : *Théorie de la Société des Nations*, 1927, première partie, chapitre I, § 5, page 21, la Société des Nations est une confédération d'Etats.

Pour certains auteurs, sans être une confédération, la Société des Nations se rapprocherait de ce système ; Fleischmann : nouvelle édition de v. Liszt *Voelkerrecht*, 1925, p. 393 et Gemma : *Appunti di diritto internazionale*, pp. 104-105, 1921, cités par le précédent, op. cit., p. 47.

(294) V. Fauchille : op. cit. ; Huber : *Besprechung des commentars von Schuecking und Wehberg* (*Zeitschrift für voelkerrecht*,

essentiellement de se préoccuper du mode de formation de la règle de droit, ainsi que de son développement ; nous prendrons donc les choses comme elles se présentent, sans essayer de les faire rentrer dans telle ou telle catégorie.

Du point de vue théorique, la même attitude s'impose au sujet des controverses engagées sur la personnalité de la Société des Nations, quoique, sur ce point, la situation soit beaucoup plus claire : il apparaît bien difficile de contester à la Société des Nations une certaine personnalité. Si la question a quelque importance pour cette recherche, c'est au point de vue du fait ; or, en fait, la Société des Nations possède les attributs de la personnalité ; c'est ce que nous retiendrons (295).

Ce fait de la personnalité résulte évidemment de ce que la Société des Nations est une communauté organisée ; c'est sous l'angle de l'organisation que nous la distinguerons de la société des Etats (296) et c'est de son type d'or-

XII, p. 370) ; Larnaude : *La Société des Nations*, 1920, pp. 4 sq. ; Oppenheim : *Le caractère de la Société des Nations*, R.D.I.P., 1919, p. 238 ; Butler : *A hand book to the League of Nations*, 1925, etc., cités par Redslob : op. cit., p. 47, § 10.

(295) Les changements survenus dans les éléments pris individuellement n'affectent pas la Ligue qui reste elle-même ; on peut donc lui conférer une certaine personnalité ; v. Redslob : op. cit., p. 44. L'esprit se dégageant des réunions de la Ligue est apparu comme l'expression d'une individualité, « a spirit which is not merely an addition of all the separate frames of mind, of all the separate foreign offices, of all the countries engaged, but is something quite different ». G. Butler : *Speech delivered in the House of Lords, on July 26 1924*, dans : *Handbook to the League of Nations*, 1928, part. II, chapter VIII, p. 55. Les textes du Pacte établissant le régime de la majorité pour certaines décisions de l'Assemblée opinent dans ce sens. De même, le rôle tenu par la Société à l'égard de la protection des minorités, de la gestion des mandats, etc., montre qu'on est en présence d'une organisation assez individualisée pour avoir une volonté propre et être un sujet de droit.

(296) L'influence de la Société des Nations, a-t-on fait observer, est en fonction de son caractère international, de son caractère de communauté organisée, distincte de ses membres ; « organe de la communauté internationale, voilà à notre sens, ce que la Société est et doit être de plus en plus ». J. Ray : *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, 1930, première partie, chapitre I, page 70.

ganisation que nous déduirons le type d'obligation qui lui est propre. Comme elle est une intégration d'Etats indépendants, le problème s'est posé de savoir jusqu'à quel point ceux-ci conservent leur indépendance, car il faut bien admettre que toute organisation internationale constitue une emprise sur l'indépendance étatique ; dans le cadre de la Société des Nations, la seule exigence du Pacte, pour les Etats Membres de la Société, de mettre le droit national, les obligations particulières en harmonie avec les obligations dudit Pacte (article 20), donne une idée de la mesure dans laquelle la Société des Nations réduit l'indépendance de ses Membres ; entre autres oppositions, celle du Covenant et des Constitutions nationales doit dès lors se résoudre dans le sens de la subordination de ces dernières (297), quelque difficulté que cela présente pour certains Etats où la révision constitutionnelle est chose compliquée. La fonction déparée aux organes de la Société, notamment l'Assemblée et le Conseil, a permis d'évoquer l'idée d'un Parlement international bien qu'on doive l'écarter, et, comme ultime expression, l'image du super-Etat (298). Un tel champ d'investigation laisse entrevoir

(297) Le droit émanant des Etats particuliers et le droit international constituant deux sphères de droit que l'existence même de la *Société des Nations* est appelée à mettre plus souvent en contact qu'autrefois ; v. *Van Eysinga : Le droit de la Société des Nations et les constitutions nationales*, R.D.I., 1920, p. 143.

(298) La question se pose de savoir si l'on est en présence d'un parlement international ; il faut répondre par la négative ; v. *Scelle* : op. cit., pp. 260 sq. ; il y a bien cependant formation d'une volonté générale distincte des volontés particulières, l'Assemblée pouvant prendre des décisions à la majorité ; mais il faut remarquer que, si vaste que soit sa compétence, elle reste encore dans une sphère très limitée, tout au moins en ce qui concerne le vote à la majorité, le principe étant l'unanimité ; *John Fisher Williams : The League of Nations and unanimity*, *American journal of international law*, 1925, p. 495. La coexistence du Conseil, de l'Assemblée et de la Cour permanente de Justice internationale permet de faire un rapprochement avec les différents pouvoirs de l'Etat (le Conseil avec l'exécutif, l'Assemblée avec le législatif, la Cour avec le judiciaire), mais on a pu dire qu'il manque à la Société l'élément étatique par excellence : l'impérium ; sans doute, il n'y a pas simple juxtaposition des volontés

toute la variété, dans des conceptions réalistes ou utopiques, des liens formés par la communauté que nous étudions.

Du point de vue concret que nous avons adopté, il importe de savoir de quoi sont faits ces liens ; les observations qui précèdent ne sont donc pas inutiles ; comment le seraient-elles, puisqu'on n'a pas omis de considérer, dans la Société des Nations, surtout vue de l'extérieur, la structure politique autant, sinon davantage, que la structure juridique (299) ? Quelle que soit d'ailleurs la qualité qu'on lui prête, n'est-ce pas toujours au même effort et au même idéal de paix parfois exprimé sous les formes les plus hautes, qu'on est tout naturellement conduit à rattacher l'expérience de la Société des Nations (300) ?

Nous nous placerons, pour effectuer notre recherche dans le domaine ainsi délimité de la paix, à un double point de vue : statique et dynamique. Au point de vue statique correspondra un paragraphe sur l'examen des données du Pacte ; au point de vue dynamique correspondront deux paragraphes portant chacun sur une question directement relative à l'organisation de la paix : la sécurité collective et les mandats internationaux ; nous suivrons, dans ces deux derniers paragraphes, l'ordre du développement des idées et des faits.

particulières, il y a en un sens volonté générale, il n'y a pas seulement réflexion du faisceau lumineux comme dans le miroir, il y a plutôt réfraction comme dans le prisme (*Redslob* : op. cit., p. 58, auteur qui fait des réserves sur ce point), mais le fondement de la Société reste conventionnel ; « en un mot, ce qui manque absolument parmi les peuples, du moins à l'heure actuelle, c'est une psychologie dans laquelle un impérium d'ordre mondial pourrait prendre racine... La Société des Nations n'est pas un Etat, parce qu'elle n'est pas ressentie comme telle par les peuples », id. : op. cit., première partie, chapitre I, § 5, pp. 21 sq.

(299) V. J. Ray : op. cit., introduction I, du caractère à la fois politique et juridique du Pacte, pp. 12-13. L'auteur invoque principalement le mémorandum du 6 mai 1919 sur la question des dominions.

(300) V. *Redslob* : op. cit., pages 333 sq. L'auteur présente la Société des Nations comme la réalisation d'un idéal grandiose aux fins hautement spirituelles (justice, charité) qui s'est déjà affirmé de plusieurs manières, bien que l'expérience ne soit qu'à ses débuts.

§ 16. — *Les données du Pacte*

Nous avons dit que les questions qui doivent faire l'objet de ce paragraphe sont d'ordre statique. En effet, il ne s'agit pas d'étudier une évolution, mais des textes sous leur forme présentement définitive. Notre recherche revêt, en ce qui concerne le Pacte de la Société des Nations, le caractère d'une *revue des procédures* ; la recherche est donc plus formelle que matérielle : de quelle manière et par quel moyen les différents organes de la Société peuvent-ils créer du droit en général et spécialement des règles à contenu obligatoire ? Tel est le problème.

Ce problème est bien celui qui se pose au sujet du Pacte, car il est à remarquer que celui-ci ne contient que de rares dispositions expresses tendant à la solution de questions déterminées ; l'extrême brièveté du Pacte fait de celui-ci beaucoup plus le préambule d'une constitution internationale que la constitution elle-même ; il faut voir en lui le texte des statuts de la Société ; c'est à cette Société qu'il incombe de veiller au maintien du droit existant et de créer, s'il y a lieu, du droit nouveau, dans les limites qui lui sont assignées.

Nous n'entendons pas nous étendre sur la discrimination à faire entre les attributions soit communes, soit propres de l'Assemblée et du Conseil. Nous pouvons passer indifféremment de l'un à l'autre organe, suivant les cas. L'alinéa 3 de l'article 3 du Pacte donne compétence à l'Assemblée pour toute question relevant de l'activité de la Société ou touchant à la paix du monde (301) ; la même disposition est reprise à l'alinéa 4 de l'article 4, à l'égard du Conseil (302). Les décisions prises en vertu de cette compétence sont votées à l'unanimité pour l'Assemblée et

(301) Pacte de la Société des Nations, article 3, alinéa 3 :

« L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde. »

(302) Article 4, alinéa 4 :

« Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde. »

le Conseil, sauf disposition contraire du traité ou du Pacte qui en est le préambule (303) (article 5, alinéa 1). Tel est le principe. Une exception à ce principe est formulée immédiatement après le principe lui-même (article 5, alinéa 2) en ce qui concerne les questions de procédure et la création des commissions d'enquête : ces points sont tranchés à la majorité, dans les deux organes. D'autres articles contiennent des exceptions expresses au principe de l'unanimité : l'article premier pour l'admission des nouveaux membres de la Société (vote de l'Assemblée à la majorité des deux tiers), l'article 4, alinéa 2, pour la désignation par le Conseil d'autres membres de la Société devant être représentés au Conseil et l'augmentation du nombre des membres de la Société en vue de la même représentation (approbation de la majorité de l'Assemblée), l'article 4, alinéa 2 bis, pour la fixation par l'Assemblée des règles relatives à l'élection des membres non permanents du Conseil (vote à la majorité des deux tiers), l'article 15, alinéa 4, pour la rédaction et la publication du rapport du Conseil en cas de non règlement du différend porté devant lui (vote du Conseil ou de l'Assemblée si elle est saisie du différend, à l'unanimité ou à la majorité), l'article 26, alinéa 1, pour les amendements du Pacte (vote de l'Assemblée à la majorité) (304). Il ya donc là un sérieux effort fait en vue de s'affranchir de la règle de l'unanimité et de permettre à la Société de prendre des décisions obligatoires ne reposant pas directement sur le consentement des intéressés.

Les décisions prises en vertu de ces règles, hormis les

(303) Article 5, alinéa 1 :

« Sauf disposition expressément contraire au présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée et du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion. »

(304) Article 26, alinéa 1 :

« Les amendements au Présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les membres de la Société dont les représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée. » L'alinéa 2 décide que tout membre refusant lesdits amendements cesse de faire partie de la Société.

cas spécialement visés par le Pacte (rapport de l'alinéa 4, article 15, par exemple), se présentent comme des résolutions édictant une certaine ligne de conduite aux Etats-Membres, ou comme des projets de convention à eux recommandés et soumis à leur ratification, auquel cas on revient aux procédés ordinaires de la diplomatie.

Il y a, dans le Pacte, des obligations déterminées qui, pour n'être pas nombreuses, n'en sont pas moins très importantes. En ce qui touche directement le problème de la paix, citons l'article 10 qui instaure un régime de garantie mutuelle de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats membres de la Société ; il s'agit là d'une obligation assumée par tout Membre de la Société, de par sa qualité, par le fait même qu'il a adhéré au Pacte ; cette obligation et quelques autres expressément désignées ne pouvaient pas ne pas faire partie du Pacte : elles en sont comme l'armature. L'article 10 pose d'ailleurs aussi une question de procédure, lorsqu'il donne au Conseil qualité pour « aviser » aux moyens d'assurer l'exécution de l'obligation édictée (305) ; le terme *aviser* n'a pas la force du terme *prescrire* ; il ne peut donc s'agir ici d'une décision proprement dite. Un autre terme, celui de *recommandation*, se rencontre dans le Pacte, qui n'a pas le caractère de la décision (article 15, alinéa 4, par exemple). L'article 11 dispose que la Société « doit prendre » les mesures nécessaires pour le maintien de la paix, en cas de menace de guerre, et c'est le Conseil, convoqué par le Secrétaire général, sur la demande de tout Membre, qui est saisi de la question (alinéa 1) ; l'alinéa 2 du même article donne à tout Membre de la Société le droit d'attirer l'attention du Conseil ou de l'Assemblée sur les circonstances susceptibles de mettre en danger la paix du

(305) Article 10 :

« Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

monde (306). Citons encore l'article 19 aux termes duquel l'Assemblée invite de temps à autre les Membres de la Société à procéder à une révision des traités ou des situations internationales qui paraissent inapplicables ou d'une application difficile ; ce n'est là qu'une invitation, faite par l'Assemblée.

Les cas que nous venons de rappeler nous placent en présence d'une action qui réside tout entière (sauf le cas de l'article 19) dans tel ou tel organe de la Société. Mais le Pacte connaît aussi des obligations qui sont, pour ainsi dire, à deux degrés. C'est ainsi que l'article 8, aux termes duquel les Sociétaires reconnaissent la nécessité de réduire les armements nationaux, dispose d'une part que le Conseil est qualifié pour dresser les plans de désarmement propres à chaque Etat, d'autre part que ces plans doivent être soumis à l'acceptation des intéressés (307) ; sans doute,

(306) Article 11 :

« 1° Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout Membre de la Société

2° Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la Société des Nations a le droit, à titre amical, d'attirer l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menacent, par suite, de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend. »

(307) Article 8 :

« 1° Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par leur action commune. »

2° Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers gouvernements.

4° Après leur adoption par les divers groupements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil. »

leur entrée en vigueur ne date que du jour de l'adoption par les gouvernements respectifs, mais elle résulte de la double action du Conseil et des Etats ; le rôle du Conseil ne se réduit pas à une question de rédaction : la preuve en est fournie par l'alinéa 4 du même article qui décide qu'après adoption des plans, aucune augmentation des armements ne peut être effectuée sans le consentement du Conseil.

Un autre mode de formation du droit, dans la Société des Nations, consiste dans le fait, pour un membre de la Société, d'exercer une certaine activité sous le contrôle de la Société. L'article 23 (c) place les accords passés par les membres de la Société relativement à la traite des femmes et des enfants et au trafic de certaines drogues sous le contrôle de la Société ; le même régime est étendu au commerce des armes et des munitions sur certains territoires (article 23 d) (308). Une surveillance plus systématique encore est établie par l'article 22 qui s'occupe des territoires sous mandat : ici, comme nous le verrons, c'est la Société qui, dès l'origine, se saisit de la question ; puis, au cours de la gestion, c'est toujours au nom de la Société que le mandataire exerce ses pouvoirs, exercice dont il doit périodiquement lui rendre compte.

La sanction des engagements pris dans le Pacte est édictée, dans les cas extrêmes, par l'article 16 qui prévoit le boycottage économique et même les sanctions militaires contre l'Etat en rupture de Pacte. Ces moyens coercitifs peuvent être appliqués à l'Etat non Membre de la Société auquel, au cours d'un différend avec un autre Etat Membre ou non de ladite Société, invitation a été faite de se

(308) Article 23 :

« Dans la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société :

c) Chargent la Société d'un contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles.

d) Chargent la Société du contrôle général du commerce des armés et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun. »

conformer aux obligations du Pacte imposant des solutions pacifiques et qui l'a déclinée (article 17) ; nous aurons d'ailleurs à revenir sur ce dernier point ultérieurement (309).

Avec les données qui précèdent, nous pouvons ériger une esquisse de gradation, qui indique, en même temps que la nature, les différentes hauteurs de l'obligation, dans le jeu des articles du Pacte (voir l'échelle de la page suivante). Cette gradation nous donne cinq degrés dont le premier prend immédiatement corps dans le contrat, et le dernier dans la décision majoritaire, d'ordre plus spécialement législatif (310). Entre ces deux degrés extrêmes se place tout l'ensemble des solutions où peut s'essayer, dans des compromis entre le consentement et son abdication, entre l'égalité et la subordination, un organisme tel que la Société des Nations. Ces deux degrés peuvent aussi être interprétés comme représentant : le premier la base de la Société des Nations (la convention), le cinquième et dernier son but (l'assujettissement progressif des intérêts particuliers à l'intérêt général). En d'autres termes, ces résultats, qui vont de l'extérieur à l'intérieur, du contenant au contenu, tendent à montrer comment s'associent, pour créer la règle de droit, l'aspect diplomatique de la Société des Nations en tant que communauté d'Etats indépendants, et son aspect juridique (de droit public) en tant que communauté munie d'organes et de pouvoirs propres.

(309) V. infra : appendice, § 23 et § 24.

(310) Comp. l'échelle de la page 165, dressée au titre de la Paix, avec celle de la page 243, dressée au titre de la Justice.

ÉCHELLE DE L'OBLIGATION DANS LE COVENANT
AU TITRE DE LA PAIX

Décisions Majorité (exception)	Articles 1, 4 2° et 2° bis, 5 2°, 26 1°.....	Degré 5
Contrôle	Articles 22, 23 (c et d) ..	Degré 4
Décisions Unanimité (principe)	Article 5 1° Compétence: Articles 3 3°, 4 4°....	Degré 3
Propositions	Plans à adopter, Article 8 2° ; Conventions à ratifier, compétence, Articles 3 3°, 4 4°....	Degré 2
Engagements Déterminés du Pacte	Articles 8 1° et 6°, 10, 11, 16, 20, 23 (a, b, e, f) ..	Degré 1

§ 17. — *La sécurité collective*

Dans la précédente étude, on a déjà pu trouver les bases du problème de la sécurité collective avec spécialement les articles 8, 10, 11 et 16 du Pacte de la Société des Nations. Mais il s'en faut de beaucoup pour que cette difficile question soit considérée dès lors comme résolue. Les textes que nous venons de citer nous ont servi à poser les termes du problème, un de ceux (essentiels) qui rentrent dans la sphère d'activité de la Société ; cela suppose un développement ultérieur au cours duquel il sera possible de dégager, sous sa forme évolutive, dynamique, l'objet de nos investigations.

Depuis les traités d'après-guerre et la création de la Société des Nations, on s'est habitué à l'expression « sécurité collective » ; mais, ce qui est nouveau dans cette expression, c'est le second terme, celui qui fait appel à une communauté organisée pour la solution du problème de la sécurité ; la sécurité, en elle-même, a toujours constitué une base essentielle de la politique extérieure des Etats qui s'est exprimée, au cours des âges, par le système des alliances ; on aurait de la peine à lui donner des limites bien définies ; c'est qu'en effet, il convient de discerner deux aspects, dans la sécurité des nations : d'une part, celles-ci

peuvent craindre à tout moment d'être lésées dans leurs droits, leurs intérêts, leur vie même, par des actes à caractère agressif émanant de l'une ou de plusieurs d'entre elles, c'est ce que l'on a pu appeler l'aspect négatif de la sécurité ; d'autre part, les nations, qui ont toutes à un degré plus ou moins élevé, des tendances à l'expansion, cherchent à s'assurer le moyen de faire prévaloir leurs revendications dans ce sens en dépit même des oppositions et des résistances qu'elles peuvent rencontrer ; c'est ce que l'on a considéré comme l'aspect positif de la sécurité (311).

Prise avec toutes ses répercussions possibles, la question revêt donc une envergure qui porte à la confondre avec le droit de la paix en général. Mais au sein de la Société des Nations, elle tend à se séparer plus nettement qu'auparavant des autres grands problèmes de la paix, grâce au caractère procédural des méthodes de la Société. Une communauté inorganisée, ou rudimentairement organisée, telle que la société des Etats, laisse tout naturellement une très large place, pour la solution du problème, à des systèmes particuliers, d'Etat à Etat : d'où la forme de sécurité présentée par les alliances ; au contraire, une communauté organisée sur la base de l'intérêt général ou d'un intérêt commun à un si grand nombre d'Etats qui s'assimile à l'intérêt général, tend à faire passer le problème de la sécurité du plan individuel sur le plan collectif : d'où la nouveauté des procédés de la Société des Nations. Les articles 8, 10 et 16 du Pacte fondent les garanties qu'ils apportent à cet égard sur le caractère essentiellement collectif de l'action des membres de la Société ; nous verrons que les organes chargés, dans la Société, d'élaborer du droit, n'ont cessé de progresser dans cette voie, même lorsque les appréhensions des Etats-Membres ont réduit ou amorti leurs efforts. Les systèmes individuels ont été considérés comme ayant prouvé leur impuissance, preuve

(311) V. Bourquin (Maurice) : *La sécurité collective*, 1936, chap. II, p. 143 (Canadian Institute of International Affairs : *l'essence de la sécurité*, par H.-F. Angus).

renforcée par la technique particulièrement meurtrière et le danger de généralisation des guerres modernes (312).

Toutefois, si formelles que soient les solutions apportées par la Société des Nations, elles doivent, pour avoir des prises sur la réalité (les Etats-Membres restant indépendants), se recommander par la souplesse des moyens qu'elles offrent de donner la sécurité : elles doivent, dans un but d'intérêt général, ne pas heurter certains intérêts particuliers ; faites pour s'appliquer, elles doivent tenir compte de ces intérêts pour autant qu'ils sont légitimes, et faire surgir, de leur conciliation avec l'intérêt commun, la loi internationale (313).

Comme la nature de la Société ne permet pas à celle-ci de se substituer aux Etats-Membres, dans le plus grand nombre des cas, mais d'agir par leur intermédiaire, il est indispensable que, du côté des organes de la Société, il y ait une autorité morale assez forte pour imposer le respect des décisions prises ou des vœux émis. Cette nécessité est apparue nettement dès la réunion de la première Assemblée de la Société des Nations, réunion qui semble y avoir largement satisfait (314). Du côté des Etats, le besoin s'est fait rapidement sentir de continuer l'œuvre amorcée par

(312) Dans la société des Etats elle-même, la recherche de la sécurité n'est-elle pas passée des phases de la domination et de l'équilibre à celle des accords collectifs ? V. id. : op. cit. (*La sécurité collective*, rapport de Alan B. Plaunt). On notera les trois points suivants : 1° les systèmes de sécurité individuelle ont fait faillite ; 2° actuellement, ces systèmes manqueraient leur but, les interventions individuelles créant un état de guerre susceptible de s'étendre, état qu'elles seraient, à elles seules, incapables d'abolir, dans les conditions devenues militairement et économiquement très complexes des conflits armés ; 3° le problème se rattache à la question des souverainetés : elles doivent satisfaire aux conditions nouvelles ou bien elles seront subjuguées. V. *Rapport final* (présenté par M. M. Bourquin), op. cit., p. 457.

(313) V. l'article de M. de Geouffre de La Pradelle, sur la sécurité collective, supra Introduction, note n° 17.

(314) La Société des Nations veut être davantage qu'une simple association d'Etats ; l'autorité qui lui est d'abord nécessaire est l'autorité morale. V. Rougier : *La première Assemblée de la Société des Nations*, R.D.I.P., 1921, p. 390.

le Covenant, afin, soit de faciliter l'application des solutions qu'il recommande, soit de le compléter : des lacunes comme celle relative à la détermination de l'agresseur n'ont pas laissé d'appeler l'attention.

Les efforts faits dans ce but ont commencé de se concrétiser en 1922, avec la troisième Assemblée de la Société des Nations. Dès ce moment, a-t-on pu dire, s'ouvre la phase d'une collaboration s'étendant à plusieurs Etats, en vue de renforcer la sécurité collective (315), après la phase de la conclusion des traités de paix et celle des conversations restreintes. On recherche une entente sur la meilleure garantie possible de la sécurité ; il y a bien, sans doute, l'article 10 du Pacte ; mais l'obligation qu'il édicte est d'ordre très général et son efficacité est subordonnée aux mesures que le Conseil est chargé de prendre aux termes dudit article ; de ce fait, rien n'est prévu qui soit de nature à offrir aux Membres de la Société un appui ou une protection immédiate, dans une éventualité d'agression. La place faite aux compléments possibles est donc très large.

Mais, pour amender le système, on ne partit pas de l'article 10 ; il y a longtemps, en effet, que cet article est considéré comme trop vague et trop péremptoire à la fois pour servir de base de discussion (316). On a déjà noté la pluralité dans les discussions qui ont marqué cette phase de la recherche de la sécurité : c'est un signe du caractère hautement social de ce problème qui intéresse la généralité des Membres de la Société des Nations ; on peut aussi, à cet endroit, retracer l'opposition qui s'est manifestée dans les méthodes préconisées par les différents Etats, ou les différents groupes d'Etats, pour l'établissement d'un système satisfaisant : l'opinion réclamait le désarmement d'abord, la garantie ensuite, tandis que l'opinion franco-belge, soucieuse de laisser aux Etats la plénitude de leurs moyens de défense jusqu'à l'instauration d'une sécurité

(315) V. M. Sibert : *La sécurité internationale et les moyens propres à l'assurer de 1919 à 1925*, R.D.I.P., deuxième série, tome VII, pp. 194 sq.

(316) V. *ibid.*

effective, ne faisait intervenir le désarmement qu'en second lieu (317). Cette opposition, qui a laissé son empreinte dans la résolution 14 de l'Assemblée de la Société des Nations, montre combien il est prudent de tenir compte, au sein de la Société, de ces tendances particulières qu'aucun organisme, si collectif et général soit-il, ne peut résorber entièrement.

Les principes énoncés dans la résolution 14 complétaient le Pacte de la Société des Nations en prévoyant la conclusion d'un accord régional devenant progressivement général, aux termes duquel la garantie d'assistance mutuelle en cas d'agression serait reconnue obligatoire, de même que l'établissement d'un plan destiné à rendre l'obligation efficace (318). Deux précautions étaient prises, par ailleurs : la première, qui affirmait la persévérance dans l'esprit nouveau, consistait à rappeler qu'il ne s'agissait pas, dans l'accord projeté, d'un système d'alliance contre tel ou tel Etat, mais d'une garantie mutuelle ; la seconde limitait la garantie, pour plus d'efficacité, aux Etats faisant partie d'une même contrée du monde (319). D'autre part, il était déclaré que l'accord ne devait en rien s'opposer aux dispositions résultant des traités de paix.

Le projet de traité d'assistance mutuelle rédigé sur le principe de la résolution XIV établissait, pour les parties contractantes, l'obligation de l'assistance réciproque, en cas d'agression (320) ; il ne faisait donc qu'apporter une précision concrète au principe contenu dans l'article 10 du Pacte de la Société des Nations, article auquel il se ratta-

(317) V. *ibid.*

(318) V. *Résolution 14 de l'Assemblée de la Société des Nations*, 27 septembre 1922 ; v. aussi *M. Sibert* : *loc. cit.*, et *id.* : *Communication, R.D.I.P.*, tome VI, deuxième série, p. 597.

(319) V. *ibid.*

(320) *Projet de traité d'assistance mutuelle, Journal Officiel de la Société des Nations*, décembre 1923, p. 1521, annexe. Article 2 : « Les Hautes Parties Contractantes s'engagent individuellement et collectivement à porter assistance, conformément aux stipulations du présent traité, à l'une quelconque d'entre elles, au cas où celle-ci serait victime d'une guerre d'agression, à condition qu'elle se soit conformée aux dispositions du présent traité, en ce qui concerne la réduction ou la limitation des armements. » V. aussi l'article 5.

chait d'ailleurs textuellement par son préambule comme à l'article 16 (321). La question de la détermination de l'agresseur se trouvait résolue en confiant cette détermination au Conseil de la Société des Nations (article 4), et cela aussi bien dans le cas d'une menace résultant de la politique agressive, des préparatifs militaires, ou de l'accroissement des armements au-dessus des limites assignées par le présent traité, que dans le cas d'attaque proprement dite (article 3) (322). L'article 6 prévoyait la possibilité de conclure des accords complémentaires. Le traité, ouvert à l'adhésion des Etats Membres de la Société, l'était aussi aux non-membres avec le consentement des deux tiers des parties contractantes pour lesquelles le traité serait en vigueur (article 16) ; les adhésions conditionnelles devaient être soumises au Conseil de la Société des Nations (article 17). On voit que, dans ce texte, des questions qui avaient fait difficulté dans le Covenant ou que celui-ci laissait sans solution, se trouvaient tranchées par l'appel aux organes de la Société ; on aboutissait à l'obligation par un élargissement et un certain perfectionnement de la compétence de ces organes. D'autre part, il faut remarquer que les amendements au Pacte sont réalisés ici par voie de traité pluri-latéral, ce qui, d'une part, peut n'englober qu'une partie des Etats-Membres de la Société (ceux-ci étant libres d'y adhérer ou non), et d'autre part inversement être plus étendu que la Société elle-même (le traité étant ouvert aux non-membres) ; ce genre d'amendement n'a rien de commun avec ceux prévus par l'article 26 du Pacte, qui sont, eux, vis-à-vis de la Société, d'ordre constitutionnel et requièrent un vote de la Société représentée par ses organes.

Pour donner suite à ce projet de traité, la quatrième

(321) Article 3 : « Les Hautes Parties Contractantes désireuses d'établir les bases d'une organisation d'assistance mutuelle afin de faciliter l'application des articles 10 et 16 du Pacte de la Société des Nations et la réduction ou la limitation des armements nationaux, conformément à l'article 8 dudit Pacte « au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune », sont convenues des dispositions suivantes : »

(322) V. *ibid.*, articles 3 et 4.

Assemblée adopta une résolution demandant au Conseil de soumettre ledit projet aux gouvernements des Etats-Membres (323). On reconnaît là le mode de pression ordinaire des organes de la Société sur les Etats-Membres, pour les déterminer à accepter des règles nouvelles tout en se référant à leur consentement. Le projet fut un échec, comme l'avait été la résolution 14 de la troisième Assemblée, mais (324) son étude montre comment furent orientés les premiers efforts dans le but de compléter le Covenant, au sein de la Société.

Le projet de traité d'assistance mutuelle présenté, en 1923, par la délégation française, faisait jouer l'obligation de l'assistance dans des groupements défensifs que les parties contractantes devaient s'engager à créer, et pour les cas d'agression prévus par les accords spéciaux régissant ces groupements (325). Aux termes du même projet, l'obli-

(323) V. *Journal Officiel de la Société des Nations*, décembre 1923, p. 1520. V. aussi *Rapport complet de la troisième Commission de la quatrième Assemblée*, J.O., supplément spécial, n° 13.

(324) V. *Communication de M. Slibert, R.D.I.P.*, deuxième série, p. 144. On jugera de l'accueil fait au projet par la liste des réponses ci-après : Finlande : 18 janvier 1924, avec objections ; Esthonie : 22 janvier, réponse favorable, adhésion promise ; Belgique : 8 février ; Union des Républiques Soviétiques Socialistes : 12 mars, réponse négative sur plusieurs points ; Lettonie : 22 mars, avec nombreuses réserves ; Bulgarie : 10 juin, réponse affirmative avec observations ; Etats-Unis : 16 juin, négative pour raisons constitutionnelles ; Australie : 4 juillet, négative ; Allemagne : 5 juillet, conditionnelle ; Grande-Bretagne : 5 juillet, négative, avec vœu de la réunion d'une conférence du désarmement ; Canada : 9 juillet, dans le même sens que la Grande-Bretagne ; Hollande : 30 juillet, négative ; Portugal : 1^{er} août, acceptation de principe avec réserves ; Chine : 2 août, idem ; Espagne : 4 août, réponse négative ; Royaume des Serbes-Croates-Slovenes : 7 août, négative ; France : 10 août, acceptation avec réserves ; Grèce : 12 août, acceptation conditionnelle avec nombreuses réserves ; Uruguay : 7 août, avec observations ; Norvège : 14 août, réponse négative ; Pologne : 16 août, avec observations ; Tchécoslovaquie : 17 août, réponse affirmative, avec réserves ; Lithuanie : 22 août, réponse conditionnelle ; Italie : 25 août, négative ; Roumanie : 25 août, négative avec conditions ; Suède : 25 août, négative.

(325) *Projet de convention présenté par la délégation française à la commission temporaire des armements*, Temps du 9 juin 1923.

gation d'assistance était également reconnue à l'égard de toutes les parties contractantes dudit traité (même en dehors de tout groupement spécial), mais non plus automatiquement comme dans le cas précédent : il fallait une intervention du Conseil de la Société des Nations, reconnaissant l'agression et prescrivant les mesures les plus efficaces en la circonstance (article 5). Ce texte portait à son plus haut point la tendance aux accords régionaux qui, loin de porter atteinte à l'unité de la Société des Nations, devaient permettre, en la limitant politiquement et géographiquement, une application plus sûre des dispositions du Pacte.

Avec l'élaboration du protocole de Genève, du 2 octobre 1924, on a pu noter le début d'une phase nouvelle, dans le problème de la sécurité. Les accords particuliers jusqu'alors mis au premier plan, apparemment comme moins importants (326). C'est au nom d'une formule qui était une synthèse de toute l'organisation de la paix que l'on voulut ériger du droit nouveau : arbitrage, sécurité, désarmement, déclara-t-on. C'était faire de la sécurité, non plus une question isolée, mais un moment de la méthode à suivre pour l'affermissement de la paix.

Ce n'est donc que très artificiellement que nous envisageons ici le problème de la sécurité aux termes du protocole de Genève sous une forme isolée. Le progrès fut recherché par les procédés précédemment suivis : la rédaction d'un texte par les soins de la Société, texte qu'on sou-

Article 1 : « Les Hautes Parties Contractantes pourront conclure soit deux à deux, soit entre un plus grand nombre des accords créant des groupements à caractère exclusivement défensif et réglant à l'avance l'assistance qu'ils se prêteraient mutuellement conformément à l'article 10 du Pacte, dans des éventualités d'agressions qu'ils estimeraient possibles contre l'une quelconque d'entre elles. » L'article 4 établit le caractère automatique de l'assistance due dans le cadre des groupements. Ce caractère n'est pas reconnu à l'assistance due aux victimes d'une rgression ne faisant pas partie d'un groupement défensif.

(326) V. l'article précité de M. Sibert, *R. D. I. P.*, pp. 194, sq., deuxième série, tome VII.

(327) *Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux*, R.D.I., troisième série, tome V, p. 500. Voir article premier.

mettrait à l'approbation des Etats. Mais, tandis que précédemment on s'était surtout préoccupé d'obtenir la sécurité en se concertant sur les moyens d'assistance les plus efficaces (garanties militaires), on s'orienta, avec le protocole du 2 octobre 1924, en retournant aux purs principes du Pacte, vers un système qui reposait plutôt sur l'attitude de l'agresseur éventuel que sur celle de la victime ou des Etats se rangeant de son côté ; du point de vue de la sécurité, le protocole semble avoir demandé davantage à l'abstention qu'à l'action (garanties juridiques).

L'article premier du Protocole indique expressément que le but de ce texte est d'apporter certains amendements au Pacte de la Société des Nations (327). L'aspect spécialement juridique que nous venons de souligner apparaît dès l'article 2, aux termes duquel les parties s'engagent à ne pas recourir à la guerre contre tout Etat ayant accepté les obligations du Protocole (et non seulement entre elles) ; deux exceptions demeurent, imposées par les faits : le cas de la résistance à une agression et le cas de l'action engagée au nom de la Société des Nations (328). La sécurité est fondée, de la part des signataires, et sous condition de réciprocité, sur l'engagement de ne pas recourir à la violence pour résoudre les conflits internationaux. La fissure résultant de l'article 15 alinéa 7 du Pacte rendant aux Etats leur liberté d'action en cas d'acceptation du rapport du Conseil à la simple majorité, se trouve donc supprimée. Par ailleurs, l'une des exceptions prévues (action engagée après décision des organes compétents de la Société des Nations) constitue l'ébauche de l'exécution forcée. L'article 8, qui est le corollaire de l'article 11 du Pacte, fait de toute

(328) *Protocole du 2 octobre 1924*, article 2 : « Les Etats signataires conviennent qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre, ni entre eux ni contre tout Etat qui, le cas échéant, accepterait toutes les obligations ci-après définies, excepté dans le cas de résistance à des actes d'agression ou quand ils agissent en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations selon les dispositions du pacte et du présent protocole. »

V. article 4, alinéa 4, instituant, comme suite au principe sus-énoncé, une procédure dans le cas laissé sans solution de l'article 15, alinéa 7, du Pacte ; v. *Protocole de Genève* : loc. cit.

menace de guerre (rendue susceptible d'examen aux termes de l'article 11 du Pacte) l'équivalent d'une agression et par conséquent l'objet d'une abstention obligatoire pour les Etats signataires du Protocole (329). On notera que le Protocole a été conçu dans un esprit de renforcement du Pacte. Il n'est donc pas surprenant que nombre de points considérés par celui-ci sous l'angle du droit aient été envisagés par celui-là sous l'angle du devoir. Une autre caractéristique du Protocole est la tendance à englober dans son cycle obligatoire les Etats même non signataires, soit en obligeant les contractants à leur égard, soit en faisant entrer les relations entre les contractants et les non-contractants dans le domaine de son application (330).

L'article 4, qui complète l'article 15 du Pacte, stipule que le manquement d'un Etat aux engagements pris dans le Pacte et le Protocole entraîne la mise en application des sanctions de l'article 16 du Pacte (article 4, alinéa 6) (331). L'article 9 préconise l'établissement de zones démilitarisées dont la violation est assimilée à un acte d'agression (article 10).

Il manquait, dans le Pacte, une définition précise de l'agresseur ; le Protocole y a pourvu en fournissant une définition d'ordre juridique (332). La définition de l'agres-

(329) *Protocole de Genève*. Article 8 : « Les Etats signataires s'engagent à s'abstenir de toute action qui pourrait constituer une menace d'agression contre un autre Etat. Dans le cas où un des Etats signataires estime qu'un autre Etat procède à des préparatifs de guerre, il a le droit d'en saisir le Conseil. » V. *Protocole de Genève* : loc. cit.

(330) Relèver, dans l'article 2, les mots : « ... contre tout Etat qui, le cas échéant, accepterait toutes les obligations ci-après définies... » (v. supra : note N° 328). V. l'article 16 qui rappelle l'article 17 du Pacte touchant l'application à un Etat étranger à la Société des Nations des dispositions du Pacte relatives à la solution pacifique des différends internationaux. V. *Protocole de Genève* : loc. cit.

(331) Article 4, alinéa 6 : « ... Dans le cas où un Etat, manquant à ses engagements, recourrait à la guerre, les sanctions prévues à l'article 16 du Pacte, interprétées de la manière indiquée au présent Protocole, lui deviendraient immédiatement applicables. » V. loc. cit.

(332) Aux termes de l'article 10 « est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole ».

seur permet de faire jouer le système de sanctions adopté par le Pacte et le Protocole. Les sanctions, une fois appliquées, ne doivent prendre fin que sur l'injonction du Conseil qui apparaît, en plusieurs points, comme un organe de direction et de coordination (article 14).

Les procédures du Pacte et du Protocole en matière de règlement des conflits, sont ouvertes, par l'article 16 du Protocole reprenant l'article 17 du Pacte, aux Etats non signataires, étrangers à la Société des Nations, se trouvant en conflit avec une ou plusieurs parties contractantes (333). L'article 17 prépare la limitation des armements en stipulant l'engagement, pour les signataires, de participer à une conférence du désarmement convoquée par le Conseil. L'article 19 dispose expressément, dans une formule souvent reprise par la suite, que le Protocole ne porte pas atteinte aux droits et obligations résultant des engagements des contractants en tant que Membres de la Société des Nations ; c'est que ce texte rentre tout naturellement dans le cadre de l'institution de Genève.

Accueilli avec faveur par certaines nations, le Protocole fut rejeté par d'autres, qui le présentèrent comme impropre à réaliser les desseins pacifiques en vue desquels il avait été proposé. Du côté des opposants se rangea la Grande-Bretagne ; les arguments allégués à l'appui de sa thèse par le représentant britannique à la Société des Nations sont pour partie le reflet d'une opinion chère au public anglo-saxon : les sanctions ne constituent pas un instrument indispensable dans une communauté internationale organisée ; pour partie l'expression du souci propre à une grande puissance (détenant, dans tel domaine, en l'espèce le domaine de la mer, une force supérieure et appelée à rendre de grands services) de ne pas accroître ses responsabilités (334). La thèse anglaise insista sur l'inopportunité du Protocole : celui-ci ne semblait pas être la meil-

(333) V. Supra : note N° 330.

(334) *Arbitrage, sécurité et réduction des armements. Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux. Sixième séance publique tenue à Genève le 12 mars 1925, Journal Officiel, Société des Nations. Résolution du gouvernement britannique.*

leure méthode de renforcer la paix ; les sanctions qu'il édictait pouvaient n'être d'aucun secours dans certains cas, puisque finalement le Protocole supposait, comme tout traité, le respect de la parole donnée ; les précisions apportées par le nouveau texte n'avaient pour résultat que de multiplier les infractions possibles et de mettre ainsi plus souvent en cause la sécurité des Etats chargés de faire respecter la loi internationale violée. Néanmoins, la déclaration britannique elle-même reconnaissait la nécessité de compléter le Pacte sur certains points : mais la réforme devait s'opérer par des accords spéciaux répondant à des situations extrêmes et spéciales elles-mêmes.

La déclaration de M. Briand, représentant de la France, fit ressortir, en approuvant pleinement le Protocole, tout l'attachement de la politique suivie par le gouvernement français depuis la conclusion des traités de paix, pour les initiatives du genre de celle qu'on venait de prendre à Genève (335). Le représentant de la France

(335) V. *Déclaration Briand* pour le gouvernement français, *ibid.*

« Après avoir donné son adhésion au traité d'assistance mutuelle qui avait eu ce mérite de présenter déjà la guerre d'agression comme un crime international, la France, à l'Assemblée de la Société des Nations de septembre 1924, a prêté ardemment son concours pour l'élaboration du Protocole qui doit apporter des solutions pacifiques au règlement des différends internationaux.

Il lui paraissait, il lui paraît encore, qu'une telle œuvre impatiemment attendue par les peuples n'est que le développement des idées contenues dans le pacte et qu'elle représente l'objet essentiel des travaux de la Société des Nations.

Pour donner une conclusion aux travaux poursuivis par les différentes assemblées de la Société des Nations, pour fonder la paix sur les trois idées associées de l'arbitrage, de la sécurité et du désarmement, la France à tout moment a été et demeure prête à accueillir toutes les suggestions qui pourraient amender une telle œuvre, elle admet, du reste, que le Protocole puisse recevoir des applications variées, selon que les circonstances et les situations géographiques l'exigeront. Elle n'écarte pas l'idée des accords régionaux que le Pacte et le Protocole ont prévus, mais, persuadée que seule, l'adhésion des nations à un Protocole commun, peut les inciter à renoncer à la lutte des armements, assurée que si les principes sur lesquels le Protocole repose étaient abandonnés, les peuples retomberaient peu à peu aux anciennes coutumes et aux solutions brutales, la France

souligna que l'abandon des méthodes utilisées par le Protocole signifierait pour longtemps peut-être le retour aux procédés violents de l'ancienne communauté des nations, en ce qui concerne la solution des différends internationaux. L'idée d'amendements possibles à l'œuvre du Protocole n'était pas repoussée ; les accords particuliers, non exclus par le Protocole lui-même, étaient présentés sous un jour favorable, mais le gouvernement français se montrait fermement convaincu que seul un accord général pouvait atteindre le but visé.

Au cours de la même séance, les opinions des autres gouvernements furent partagés. La Belgique approuva le Protocole tout en ne se dissimulant pas ses difficultés ; le Brésil rappela le manque d'universalité dont souffre la Société des Nations et le besoin d'une organisation universelle de la sécurité ; l'Espagne fit connaître son acceptation : la Tchécoslovaquie attira l'attention sur le fait que, tôt ou tard, pour réssoudre équitablement les conflits internationaux, on serait dans la nécessité d'adopter les solutions du Protocole ; la déclaration du gouvernement de l'Uruguay s'appuya sur cet autre fait que le Protocole constituait le système le plus complet dans l'ordre de la sécurité ; l'Italie se rangea, dans une large mesure, du côté de la Grande-Bretagne ; d'autres Etats ajournèrent leur réponse (Japon, Suède) (336).

L'échec de la tentative dont nous venons de parler, dû principalement à l'opposition de la Grande-Bretagne, n'enlève pas au Protocole de Genève sa valeur historico-juridique. C'est que, d'une part, il constitue un précédent dont s'inspireront les réalisations ultérieures ; c'est que, d'autre part, il montre jusqu'à quel point ont été poussés les efforts faits en vue des améliorations du Pacte. On notera que l'un des principaux soucis, sinon le principal, du moins parmi les grandes puissances, que révélèrent les Etats dans leur attitude de réserve ou d'opposition fut celui d'un accrois-

reste fidèle à la signature qu'elle a donnée la première avec la volonté d'épargner dans l'avenir aux autres nations comme à elle-même les horreurs de la guerre dont elle a tant souffert. » Ibid.

(336) Ibid.

sement de responsabilité : le statut international de la sécurité devenant plus précis, il devenait aussi plus difficile de se soustraire à une obligation d'assistance en faveur de la victime d'une agression. Il y avait plutôt là une difficulté soulevée par la crainte des conséquences possibles de l'application des réformes qu'une divergence sur leur principe. Il ne faudrait pas conclure, du nombre limité des signatures dont le Protocole a été revêtu, à un rejet catégorique de ses idées fondamentales (voir la liste ci-après)). Du point de vue procédural, le Protocole a été présenté aux Etats comme précédemment, c'est-à-dire au moyen d'une résolution votée par l'Assemblée de la Société des Nations (337).

LISTE DES SIGNATURES AU MOIS DE DÉCEMBRE 1928
CONCERNANT LE PROTOCOLE POUR LE RÈGLEMENT PACIFIQUE
DES DIFFÉRENDS INTERNATIONAUX, DU 2 OCTOBRE 1924

Albanie,	Haïti,
Belgique,	Lettonie,
Brésil,	Libéria,
Bulgarie,	Paraguay,
Chili,	Pologne,
Espagne,	Portugal,
Esthonie,	Royaume des Serbes, Croates
Finlande,	et Slovènes,
France,	Tchécoslovaquie,
Grèce,	Uruguay.

L'effort que nous avons relevé avec l'essai sans doute prématuré du Protocole de Genève, dans le double but de rendre plus efficace et de pousser plus loin le contenu obligatoire du Pacte de la Société des Nations, fut repris

(337) Résolution de l'Assemblée de la S.D.N. du 2 octobre 1924. Protocole pour le règlement pacifique des différents internationaux annexé à cette résolution.

sous une autre forme et sur des bases qui pouvaient paraître solides parce que restreintes : nous voulons parler des négociations qui aboutirent à la conclusion des accords de Locarno. L'idée qui se fit jour dès le début, c'est-à-dire dès l'envoi du mémorandum allemand, tenait tout entière dans une garantie mutuelle entre des puissances intéressées à une zone déterminée, en l'espèce le Rhin. On n'était donc pas ici en présence d'une convention générale comme dans le cas du Protocole de 1924 ; en outre, l'initiative ne venait pas de la Société des Nations, mais d'un Etat qui n'en était même pas membre.

La proposition formulée par l'Allemagne, dans son mémorandum du 9 février 1925, visait un pacte de sécurité qui lierait les principales puissances intéressées au maintien de la stabilité politique sur le Rhin ; l'engagement serait pris par devant les Etats-Unis ; entraient donc en jeu deux Etats qui n'étaient pas membres de la Société des Nations ; la garantie proposée avait pour objet d'empêcher les signataires de recourir à la guerre ; un tel pacte englobait par voie de conséquence la garantie du statu quo territorial du Rhin et devait s'accompagner d'un traité d'arbitrage ; enfin, le mémorandum laissait entendre qu'il y aurait lieu d'examiner la possibilité de fondre l'accord obtenu par une convention mondiale semblable au Protocole de 1924. L'accord était envisagé comme une conséquence directe des traités de paix : c'est ainsi que l'Allemagne invitait les puissances à garantir la démilitarisation de la Rhénanie à laquelle elle était obligée de procéder aux termes des articles 42 et 43 du traité de Versailles (338).

Après l'accusé de réception adressé par la France et où celle-ci fit savoir qu'elle tenait à se concerter d'abord avec les autres Etats intéressés (339), le projet de réponse français, du 12 mai 1925, se montra favorable à l'offre d'accord, en se rapprochant toutefois davantage de la So-

(338) V. le mémorandum de l'Allemagne, du 9 février 1925, reproduit dans le *Livre Bleu Français, Pacte de Sécurité, Temps* du 20 juin 1925.

(339) V. l'accusé de réception français, note de M. Herriot, du 20 février 1925 : loc. cit.

ciété des Nations que ne le faisait le projet allemand. L'accord devait rentrer dans le cadre de la Société des Nations, la note allemande n'insistait pas assez nettement sur ce fait. La note française, au contraire, le mettait au premier plan et spécifiait que l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations s'avérait indispensable pour permettre aux puissances de prendre l'engagement proposé. Le gouvernement français estimait, quant à la durée à donner à l'engagement, qu'elle devait être illimitée (le gouvernement allemand parlait d'une durée simplement prolongée). La France entendait se tenir très près des traités de paix et rester dans leur esprit. Enfin, parmi les puissances ayant un intérêt à l'équilibre politique sur le Rhin, il était fait mention de la Belgique (340).

L'examen des points de vue français et allemand montre que le premier, à la différence du second, envisageait le traité à conclure davantage au sujet du droit à la sécurité de chaque Etat intéressé et du droit international que sous l'angle d'un arrangement à caractère spécialement diplomatique. Il fallait à tout prix sauvegarder la paix sur un point délicat de la communauté européenne ; à cette fin, tous les moyens devaient être mis en œuvre. La correspondance franco-britannique qui mit en contact, dès le mois de mai 1925, les vues des deux pays sur l'accord projeté témoigne fortement de cette pensée. C'est ainsi qu'à la demande anglaise de précision au sujet de l'expression contenue dans le projet de réponse français, à savoir : « garantie conjointe et individuelle », il fut répondu que cette expression impliquait obligation pour tous les cosignataires de l'accord d'agir ensemble, en principe, mais ne les déliait pas individuellement, au cas d'inaction collective ou d'inaction de l'un d'eux. On cita le cas de la violation de la neutralité de la Belgique, en 1914, par l'Allemagne, dont l'Autriche-Hongrie n'avait pas pris ressentiment. Le besoin de réaliser l'accord en conformité avec l'esprit de la Société des Nations s'exprima aussi très clairement dans cette correspondance. Si la Société n'avait pas à collabo-

(340) V. le *projet de réponse français*, du 12 mai 1925, préparé par M. Briand : III, loc. cit.

rer d'une manière formelle au jeu des nouvelles clauses, du moins devait-on faire appel à sa haute autorité morale ; tel était le sens qu'il convenait de donner, selon le gouvernement français, à la formule : « sous les auspices de la Société des Nations » contenue dans le projet français (341).

Remarquons, avant de poursuivre notre enquête, la succession ininterrompue et rapide des expériences faites dans le but de pousser plus loin l'organisation générale de la paix, depuis la fin de la grande guerre ; cette fréquence dans la répétition des mêmes essais, est tout naturellement due à leur échec partiel ou total, alors que la nécessité d'une consolidation et d'un perfectionnement de l'ordre international se précise. Au moment où sont entreprises les négociations qui auront pour conclusion les traités de Locarno, on enregistre l'insuccès du plus parfait mécanisme juridique international monté depuis le Covenant : le Protocole de Genève. Aussi l'offre faite d'un accord substantiel est-elle favorablement accueillie. Mais cette offre provient d'un Etat particulier et étranger à la Société des Nations ; or, à ce moment, les liens de la communauté européenne se resserrent autour de la Société des Nations et toutes les initiatives gravitent dans son orbite ; c'est pourquoi l'Etat non membre de la Société, qui propose de nouvelles bases d'entente, se devra d'y entrer pour faire accepter son initiative.

Les accords qui furent signés à Locarno le 16 octobre 1925 sont des accords territoriaux. Le traité de garantie mutuelle entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, qui constitue la première pièce de ces accords, stipule la garantie du statu quo territorial des frontières telles qu'elles ont été fixées par le traité de Versailles, entre l'Allemagne et la Belgique et l'Allemagne et la France. Mais à l'occasion de cette garantie, on arrêta

(341) V. la correspondance franco-britannique, entre le Ministère des Affaires Etrangères et le Foreign Office du 19 mai au 8 juin 1925, IV, loc. cit. ; v. aussi le plan du projet de note français, *mémorandum français* répondant au *mémorandum anglais*, V, loc. cit.

des principes dont le fondement se trouvait dans le Pacte de la Société des Nations et qui avaient été déjà invoqués dans les tentatives d'amélioration de ce Pacte (342).

Il est à noter qu'aux termes de l'article premier du traité de Locarno, figure une garantie à la fois individuelle et collective telle que l'avait demandée la France ; c'est une garantie renforcée (343). D'autre part, le fait d'appeler à la garantie de la frontière rhénane des puissances dont le territoire ne confine pas à cette frontière, l'Angleterre et l'Italie, en établissant deux catégories de contractants, celle des obligés à l'observation du traité et celle des obligés à l'intervention en cas de non-observation du traité, augmente sensiblement la portée de ce traité : ainsi doublé en deux sphères concentriques d'engagements, il tire de lui-même (par l'intervention assurée des puissances garantes) sa propre sanction.

L'article 2 énonce l'engagement de ne pas recourir à la guerre, sauf dans les cas prévus par le Pacte de la Société des Nations : cas de la mise en mouvement des sanctions en application de l'article 16, cas d'une décision prise par l'Assemblée ou le Conseil, cas de l'article 15, alinéa 7, lorsque, par suite d'une décision simplement majoritaire du Conseil, les Etats reprennent leur liberté d'action et que

(342) *Traité de garantie mutuelle entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, fait à Locarno le 16 octobre 1925, enregistré par le Secrétariat de la Société des Nations le 14 septembre 1926, jour de son entrée en vigueur. Société des Nations, Recueil des traités, volume LIV, p. 200.*

Article premier : « Les Hautes Parties Contractantes garantissent individuellement et collectivement, ainsi qu'il est stipulé dans les articles ci-après, le maintien du statu quo territorial résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France, et l'inviolabilité desdites frontières, telles qu'elles sont fixées par et en exécution du traité de paix signé à Versailles le 28 juin 1919, ainsi que l'observation des dispositions des articles 42 et 43 dudit traité, concernant la zone démilitarisée. » Le traité de garantie mutuelle est placé en tête des actes faits à Locarno ; v. infra : note n° 352.

(343) V. supra : négociations pour les accords de Locarno, notes 340 et 341.

l'un d'eux se livre à une attaque. La nature de ces exceptions met immédiatement en lumière le caractère de dépendance des accords de Locarno vis-à-vis de la Société des Nations. Cela suppose nettement que les dispositions du Pacte ont été acceptées par les signataires du traité de Locarno ; nous verrons bientôt que d'autres articles du même traité le supposent encore plus nettement.

Les dispositions contenues dans l'article 2 laissent jouer les cas d'intervention armée prévus par le Pacte ; il n'y a donc, en cela, rien de modifié. Pour les autres cas, le traité de Locarno édicte un devoir d'abstention, une renonciation à la guerre comme mode de solution des conflits internationaux. On voit reparaître ici le procédé qui consiste à fonder la sécurité sur des prohibitions formelles de pratiques jugées illicites : comme dans le Protocole de Genève, comme dans les formules antérieures, comme dans le Pacte de la Société des Nations lui-même, on entend partir de principes nouveaux, atteindre un autre stade, se faire et faire triompher parmi les nations une autre conception de la vie internationale, pour déduire de ce changement les conséquences qui s'imposent.

Mais quels sont les points de contact existant entre une obligation du genre de celle énoncée dans l'article 2 du traité de Locarno et les obligations corrélatives du Pacte de la Société des Nations ? En d'autres termes, comment doivent se comporter, en face de pareilles obligations, les Etats signataires des deux textes ? Voilà qui touche directement notre sujet, puisque celui-ci évolue actuellement à travers la Société des Nations. Les accords de Locarno ne furent conclus qu'entre Membres de la Société des Nations (y compris l'Allemagne qui, par sa signature, se disposa à en faire partie) ; la question ne se pose donc pas de savoir quelle serait la situation des signataires des accords précités non membres de la Société. Il n'empêche, cependant, que les accords de Locarno restent distincts du Pacte et que, par ailleurs, ils n'émanent pas de la Société des Nations. On constate que, dans ce cas, il a été fait application des principes du Pacte en dehors de l'exercice régulier des pouvoirs de la Société, indépendamment de ses organes, que certains de ses Membres ont accru leurs obligations

en agissant de leur propre chef ; mais, si l'on a égard aux termes du traité, on doit en conclure que les parties contractantes ont eu en vue l'harmonisation de leurs engagements avec le Pacte dont elles étaient d'autre part signataires ; en sorte que les dispositions du Pacte de la Société des Nations se sont trouvées précisées et renforcées, pour certains Membres de la Société, par des conventions particulières. C'est dans ce sens qu'il faut considérer les accords de Locarno comme réalisés dans le cadre de la Société des Nations.

Les accords de Locarno ne se sont pas bornés, sous le rapport de la sécurité, à imposer des devoirs semblables à la renonciation de l'article 2 du traité de garantie mutuelle ; ils ont aussi pris des mesures propres à sauvegarder cette sécurité, soit du point de vue préventif, par la reconnaissance de la zone démilitarisée du Rhin, soit du point de vue défensif, en cas de retour aux moyens de force en organisant l'assistance à la victime d'une agression. Toute violation de l'article 2 de l'accord, ou contravention aux articles 42 et 43 du traité de Versailles est déférée au Conseil de la Société des Nations (article 4, premier alinéa) (344) ; le Conseil a qualité pour constater le fait incriminé et convier les signataires à l'action contre l'agresseur ou l'infracteur ; les puissances visées doivent alors prêter leur concours et ce concours doit être immédiat (article 4, alinéa 2) (345). Le texte est plus catégorique encore lorsqu'il s'agit d'une infraction commise par l'une des parties au traité : les autres parties s'engagent, pour le cas où l'in-

(344) *Traité de garantie mutuelle*, signé à Locarno le 16 octobre 1925 : loc. cit. Article 4 : « Si l'une des Hautes Parties Contractantes estime qu'une violation de l'article 2 du présent traité ou une contravention aux articles 42 ou 43 du traité de Versailles a été ou est commise, elle portera immédiatement la question devant le Conseil de la Société des Nations. »

(345) Ibid. : Article 4, 2° : « Dès que le Conseil de la Société des Nations aura constaté qu'une telle violation ou contravention a été commise, il en donnera sans délai avis aux Puissances signataires du présent traité, et chacune d'elles s'engage à prêter, en pareil cas, immédiatement son assistance à la Puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé. »

fraction aurait un caractère flagrant, à venir immédiatement en aide à la partie lésée, bien qu'ici également le Conseil doive être saisi de l'affaire (article 4, alinéa 3) (346). On remarquera que, dans chacune de ces circonstances, il est fait appel à l'examen de la question par le Conseil qui est de plus qualifié pour mettre en branle l'action collective ; dans une seule d'entre elles (article 4, alinéa 3), il est prévu une intervention anticipée, n'excluant du reste pas la compétence du Conseil. Ce texte rattache très clairement le traité au Pacte de la Société des Nations. Il est caractéristique qu'on ait chargé un organe de la Société de se prononcer avec un pouvoir de coercition sur des prohibitions telles que celle du recours à la force contenue dans l'article 2 du traité de Locarno ; sans doute, juridiquement, rien que de naturel, pour les contractants, de s'astreindre à la compétence d'un médiateur, d'un arbitre ou d'un juge de leur choix, en cas de litige : si ce médiateur, cet arbitre ou ce juge est saisi, il doit statuer suivant la compétence dont il est investi par les contractants ; la convention n'est-elle pas la loi des parties ? Mais en droit international, tout élément juridique de valeur courante peut se doubler d'une valeur politique ou diplomatique exceptionnelle ; et l'appel à l'intervention du Conseil, formulé comme nous venons de le voir, dénote précisément pour cette raison toute l'orientation des accords de Locarno.

(346) Ibid. : Article 4, 3° : « En cas de violation flagrante de l'article 2 du présent traité ou de contravention flagrante aux articles 42 ou 43 du traité de Versailles par l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des autres Puissances contractantes s'engage dès à présent à prêter immédiatement son assistance à la Partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée dès que ladite Puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un acte non provoqué d'agression ou qu'en raison soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités ou de rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée une action immédiate est nécessaire. Néanmoins le Conseil de la Société des Nations, saisi de la question, conformément au premier paragraphe du présent article, fera connaître le résultat de ses constatations... » On voit qu'aux termes de cet article, certains critères sont adoptés (franchissement de la frontière, etc...), pour permettre la spontanéité de l'action commune.

L'article 7, rédigé dans une forme souvent utilisée dans les traités conclus après la guerre par les Membres de la Société des Nations, ne fait que confirmer les constatations précédentes (347) : cet article ne laisse pas d'équivoque sur la conformité des traités de Locarno avec le Covenant. En y regardant de plus près, on réalise les considérations dominantes de la formule : la Société des Nations est une œuvre de paix et, partant, sa mission dans le monde est envisagée sous le rapport de l'utilité publique ; or, le traité qui contient cette formule se plaçant au même point de vue général, ne saurait logiquement et pratiquement s'opposer à un tel organisme. De semblables considérations nous font insensiblement passer du champ des obligations formelles à celui des obligations morales : les contractants se rallient à tel principe, à tel organisme, parce que, dans ce principe, dans cet organisme, ils voient une cause déterminante bien plutôt qu'un effet de leur volonté contractuelle. Aussi leurs stipulations sur ce point semblent-elles revêtir souvent un caractère déclaratif en sus de leur valeur conventionnelle. Les articles identiques à l'article 7 du traité que nous étudions, dans d'autres traités tendent à montrer que notre point de vue est fondé ; il en est de la clause en question un peu comme d'une déclaration des droits insérée dans une convention. Dans les limites du traité de garantie de Locarno, l'article 7 pose le principe du respect de la pleine activité de la Société des Nations au regard des contractants : ceux-ci ne pourraient, dès lors, sans contrevenir à cette disposition, exciper d'un droit qu'ils prétendraient accordé par une clause quelconque du traité et faire de ce chef obstacle à une décision prise par l'Assemblée ou le Conseil de la Société des Nations.

L'article 7 consacre la subordination de la volonté des contractants à celle de la Société dont ils sont Membres,

(347) Ibid. : Article 7 : « Le présent traité, destiné à assurer le maintien de la paix et conforme au Pacte de la Société des Nations, ne pourra être interprété comme restreignant la mission de celle-ci de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde. »

subordination d'ailleurs voulue par les statuts (le Pacte) de cette Société.

Ces explications ont pour intérêt de déceler l'influence de la Société des Nations dans l'activité internationale de ses Membres en tant qu'Etats particuliers et indépendants. Les clauses du genre de celle que contient l'article 7 sont un rappel constant de l'autorité de la Société à l'occasion de traités conclus par les Membres et de leur propre chef.

L'exigence de l'article 10, qui fixe la date d'entrée en vigueur du traité après l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations, apporte une preuve nouvelle de l'harmonie des accords de Locarno avec le Pacte de la Société des Nations (348). L'article 10 est intéressant en ce sens qu'il représente un procédé d'expansion de la Société des Nations par la voie diplomatique de ses Membres agissant en tant qu'Etats indépendants. Si le texte ne contient pas un engagement direct d'entrer dans la Société des Nations, du moins y parvient-il en faisant de l'acte requis une condition de la mise en vigueur du traité.

L'apport fait par les puissances européennes dans le traité plurilatéral de garantie mutuelle de Locarno, en vue de renforcer le système de la sécurité, se complète par les conventions bipartites conclues à la même date, également à Locarno. Ces conventions, faites d'Etat à Etat, pour un même objet et dans une large mesure établies sur un plan uniforme, sont autant de pièces montées sur un même bâti pour concourir à un seul travail, bien que fonctionnant séparément. Comme dans le cas de l'article 4 du traité multilatéral de garantie mutuelle, la garantie, aux termes de ces accords particuliers, s'analyse en une assistance apportée réciproquement à la victime d'une agression non provoquée.

C'est ainsi que l'article premier du traité de garantie mutuelle, du 16 octobre 1925, entre la France et la Tchécoslovaquie, décide que les parties contractantes doivent se prêter assistance, dans le cas où l'une d'elles viendrait à

(348) Article 10 : « Le présent traité entrera en vigueur dès que toutes les ratifications auront été déposées et que l'Allemagne sera devenue membre de la Société des Nations. » Ibid.

être l'objet d'un manquement aux engagements les liant toutes deux à l'Allemagne, par suite d'un recours aux armes. L'intérêt juridique de ce texte réside dans le fait que les contractants se placent dans des hypothèses spécialement déterminées par le Pacte de la Société des Nations et mentionnent les articles du Pacte qui leur sont consacrés. Le texte prévoit tout d'abord le cas de l'article 16 du Pacte et dispose que les parties s'engagent à agir en application de cet article (349) ; or ledit article 16 vise l'emploi de sanctions collectives, et les Etats signataires de la convention bipartite de Locarno sont Membres de la Société des Nations ; le but de leurs stipulations ne peut donc se résoudre que dans un resserrement du système prévu par le Pacte.

Utilisant la liberté d'action laissée aux Membres de la Société des Nations dans l'hypothèse d'un différend porté devant le Conseil et où celui-ci ne peut faire accepter son rapport à l'unanimité (article 15, alinéa 7 du Pacte), l'accord franco-tchécoslovaque pose ici aussi une obligation d'assistance, en cas d'attaque non provoquée (article premier) (350). Ce qui était latitude dans le Pacte, devient obligation dans le traité de Locarno ; un progrès est donc

(349) *Traité de garantie mutuelle entre la France et la Tchécoslovaquie, fait à Locarno le 16 octobre 1925, Recueil des traités de la Société des Nations, volume LIX, page 360. Article premier : « Dans le cas où la Tchécoslovaquie ou la France viendrait à souffrir d'un manquement aux engagements intervenus en date de ce jour entre elles et l'Allemagne en vue du maintien de la paix générale, la France et réciproquement la Tchécoslovaquie, agissant par application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, s'engagent à se prêter immédiatement aide et assistance, si un tel manquement est accompagné d'un recours aux armes qui n'aurait pas été provoqué... »*

(350) *Traité entre la France et la Tchécoslovaquie, article premier : « ... Dans le cas où le Conseil de la Société des Nations, statuant sur une question portée devant lui conformément auxdits engagements, n'aurait pu réussir à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants des parties au différend, et où la Tchécoslovaquie ou la France se verrait attaquée sans l'avoir provoqué, la France, ou réciproquement la Tchécoslovaquie, agissant par application de l'article 15, alinéa 7 du pacte de la Société des Nations, lui prêterait immédiatement aide et assistance. » Ibid.*

réalisé et, vis-à-vis des parties, une lacune du Pacte est comblée ; néanmoins, en spécifiant les situations telles qu'elles sont énumérées par le Pacte, les contractants affirment qu'ils entendent agir en étroite coordination avec le Pacte.

Le traité de garantie mutuelle, signé à Locarno, le 16 octobre 1925, entre la France et la Pologne, établit également un engagement d'assistance réciproque pour le cas où l'une des parties contractantes serait l'objet d'une agression non provoquée de la part de l'Allemagne (article premier) (351).

La formule de l'article 7 du traité plurilatéral de Locarno, rappelant la conformité des engagements pris à l'esprit de la Société des Nations, se trouve aussi dans chacun des accords particuliers que nous venons de citer (articles 2 du traité entre la France et la Pologne et du traité entre la France et la Tchécoslovaquie). Il n'est donc pas jusqu'aux accords les plus restreints qui n'aient à se placer dans le cadre de la Société des Nations.

Nous n'avons fait mention, dans le précédent examen, que de cet ensemble d'accords qu'on est convenu d'appeler le Locarno occidental. Si l'on constate que des renonciations telles que celle de l'article 2 du traité de garantie mutuelle entre la France, la Belgique, l'Allemagne, avec la garantie de la Grande-Bretagne et de l'Italie (renonciation à la guerre comme mode de solution des différends internationaux), furent reprises aux termes des accords liant l'Allemagne à la Tchécoslovaquie et à la Pologne et constituant le Locarno oriental, on réalise, du simple point de vue juridique, la portée de cette double série de traités. Toutefois, c'est le premier système qui présente le plus de perfectionnement : seul le Locarno occidental s'appuie en effet sur des puissances garantes et seul il impose des zones démilitarisées.

Une caractéristique essentielle des accords de Locarno est que le système de sécurité qui rejette les conflits armés,

(351) V. *Traité de garantie mutuelle entre la France et la Pologne, fait à Locarno le 16 octobre 1925, Recueil des traités de la Société des Nations*, N° 1297, page 354, volume LIV.

s'accompagne nécessairement d'un système propre à résoudre pacifiquement les différends. Aussi le traité de garantie mutuelle ne doit-il apparaître que comme le premier élément d'une série d'accords où les conventions d'arbitrage tiennent une large place (352).

Du point de vue de la sécurité, il convient d'examiner le nœud formé par les traités de Locarno au sein même de la Société des Nations avec les propres liens du Covenant, afin de faire apparaître nettement la contribution de ces traités à l'œuvre d'amélioration du Pacte. Il est à remarquer que, dans la mesure où les accords de Locarno, après le Protocole de Genève, innoveraient en matière de sécurité par rapport au Pacte, ils ne modifieraient pas son orientation générale. La mise en mouvement du système de sanctions prévu par le Pacte reste la base ultime de la sécurité collective ; de même en ce qui concerne les cas de guerre exceptionnellement possibles, on a repris les différents chefs résultant du fonctionnement du pacte de la S. D. N. ; les restrictions n'ont été apportées que là où le Pacte laissait la porte ouverte, la liberté de choix entre des attitudes également reconnues bien qu'inégalement désirables. En sorte que les réformes semblent s'être logées dans les interstices de la construction primitive : n'y avait-il pas place, dans le Pacte, pour la plus juste interprétation de son esprit et son application plus judicieuse, à une définition de l'agresseur (Protocole de Genève), par exemple, ou à une détermination des cas concrets d'assistance mutuelle (Protocole de Genève, Accords de Locarno) ?

En ce qui touche précisément les diverses directions dans lesquelles les traités postérieurs au Pacte ont fait progresser ce dernier, des lignes constantes quoique n'ayant qu'un petit nombre de points d'appui peuvent être tracées. Ce sont : 1° la manifestation réitérée d'une tendance à admettre une renonciation solennelle à la guerre ; 2° la

(352) V. les annexes au protocole final de la conférence de Locarno, *Recueil des traités de la Société des Nations*, volume LIV, page 296. Le traité de garantie mutuelle entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, figure à l'annexe A, les annexes B, C, D, E étant des conventions d'arbitrage.

manifestation, non moins réitérée, du besoin de rendre plus automatique, ou au moins plus immédiate l'assistance due à la victime d'une agression non provoquée ; 3° l'appel renouvelé à la décision préalable, en tout état de cause, des organes internationaux compétents, en l'espèce ceux de la Société des Nations.

1° On est frappé par la présence, dans le traité de garantie de Locarno, de la déclaration catégorique contenue dans l'article 2, d'autant que celle-ci ne constitue pas une pièce supplémentaire ou secondaire, mais bien la raison même du traité ; les clauses territoriales du traité sont comme conditionnées par ladite déclaration de renonciation aux moyens violents de solution des différends. Or en 1925, cette déclaration avait déjà reçu la consécration de textes antérieurs : elle était la réédition de l'article 2 du Protocole de Genève ; mais comme le Protocole n'a pas existé en droit positif, la déclaration du traité de Locarno représente le premier résultat pratiquement acquis dans cet ordre d'idée ; et l'on sait combien, par la suite (pacte de Paris, 1928), les nations pacifistes se montrèrent favorables à cette répudiation solennelle des moyens de force.

Le Pacte de la Société des Nations ne contient pas semblable énonciation ; mais l'article 8 visant la limitation des armements au « minimum » exigé par la sécurité nationale et internationale, l'article 11 faisant de toute menace de guerre une circonstance susceptible d'attirer l'attention de la Société, les articles 12, 13, 15, 17, organisant des procédures de solution pacifique des différends susceptibles d'entraîner une « rupture » entre les parties en cause, procédures auxquelles peuvent être invités même des Etats étrangers à la Société, enfin le système de sanctions de l'article 16 contre l'Etat en rupture de pacte (agresseur) suffiraient pour démontrer que le principe de la renonciation à la guerre est admis dans le Covenant au moins par prétérition. L'article 2 du traité de garantie de Locarno a formulé expressément ce qui n'était pas la lettre du Pacte, mais ce qui en était l'esprit. C'est dans ce but que le même article, admettant au nombre des cas de guerre licite celui de l'article 15, alinéa 7, du Pacte, lui

ôte son caractère arbitraire en exigeant que l'action soit dirigée contre l'Etat qui le premier s'est livré à une attaque. Le principe adopté par les accords de Locarno met en évidence le caractère des interventions armées permises par le Covenant et engagées au nom de la Société des Nations ou de la cause qu'elle défend : si ces interventions sont un fait de guerre, en droit elles prennent une autre forme, elles prennent le caractère d'action publique ; en conséquence, tous les belligérants ne sont plus sur le même plan : les uns sont des représentants de l'ordre, les autres, des infracteurs.

2° Le pouvoir de coercition des organes internationaux se ramenant en définitive à celui des membres de la communauté, par suite de l'absence d'une force armée internationale le problème de la sécurité devient pratiquement un problème d'assistance mutuelle. Les accords de Locarno, qui ne sont pas d'ordre général comme le Protocole de Genève, et qui se présentent sous le rapport de la garantie de certaines puissances à l'égard des engagements de certaines autres et d'un statut territorial donné, ont rendu à l'assistance le rôle que le Protocole de 1924 lui avait enlevé ou qu'il avait diminué. Cela tient à ce que les accords de Locarno sont une application des méthodes utilisées par la Société des Nations à une situation concrète : les rapports de l'Allemagne avec la France et la Belgique, ceux avec ses voisins de l'est. En un sens, ces accords se rapprochent plus que les tentatives précédentes des traités de paix.

Le traité de garantie de Locarno ne modifie pas les procédures à suivre au sein de la Société des Nations en cas de différend s'accompagnant de menace de guerre, mais il les impose en leur donnant le caractère de célérité propre à ces situations. C'est ainsi qu'on peut considérer les solutions préconisées aux termes des alinéas 1, 2 et 3 de l'article 4 du traité, comme une accélération des mesures à prendre par le Conseil de la Société des Nations et une plus sûre exécution de ces mesures. La violation de l'article 2 du traité (renonciation à la guerre) doit être déferée immédiatement au Conseil (article 4, alinéa 1) ; avis

doit en être donné aux Etats signataires qui sont tenus à une assistance immédiate, etc. (article 4, alinéa 2) ; on voit, à ce simple rappel, qu'il s'agit de donner la plus grande efficacité possible à la sanction des engagements pris. L'alinéa 3 de l'article 4 relatif aux infractions flagrantes commise par l'une des hautes parties contractantes, donne même la priorité à l'obligation d'assistance immédiate sans exclure toutefois l'examen de l'affaire par le Conseil. Encore ne parlons-nous que du traité multilatéral de garantie, car, dans les engagements particuliers qui complètent le traité, les Etats signataires se sont engagés à une action immédiate, même dans le cas de l'article 15, alinéa 7, du Pacte de la Société des Nations (rapport du Conseil accepté à la simple majorité) où ils conservent leur liberté de décision (citons pour mémoire le traité franco-tchécoslovaque, article premier, alinéa 2). Cette tendance à rendre l'assistance spontanée débute dans le Pacte par l'article 16, encore que le Conseil ait à présider à la contribution de chaque Etat à l'action militaire commune ; elle se manifeste ensuite dans les projets de traité d'assistance antérieurs au Protocole de 1924, à base essentiellement militaire ; le Protocole lui-même lui fait place : qu'on se rappelle, par exemple, la disposition de l'article 4, alinéa 6, déclarant qu'à tout Etat manquant à ses engagements les sanctions de l'article 16 du Pacte deviennent immédiatement applicables ; mais les traités de Locarno lui donnent une expression très nette.

3° Les accords de Locarno, suivant en cela le Protocole de Genève et les expériences précédentes, laissent le soin de la discrimination des faits et des droits ainsi que le soin de la décision devant donner la solution du litige ou déterminer une action coercitive, aux organes de la Société des Nations. Pour ce faire, ou bien ils se bornent à rappeler que les décisions prises par le Conseil ou l'Assemblée sont de nature à engager les contractants non seulement en tant que membres de la Société des Nations, mais aussi en tant que signataires desdits accords ; ou bien ils confèrent à tel organe de la Société une compétence dans le cas de violation de leurs propres stipulations, violation qui atteint également les stipulations du Pacte, puisque celles-ci sont le principe de celle-là.

Il suffit, pour appuyer ces assertions en matière de sécurité, de relire les articles 2 et 4 du traité de garantie mutuelle : les décisions de l'Assemblée ou du Conseil font exception au principe de renonciation aux interventions armées (article 2) ; le Conseil est compétent en cas de violation de l'article 2 du traité ou des articles 42 et 43 du traité de Versailles (article 4, alinéa 1) ; il constate l'infraction et avertit les puissances (article 4, alinéa 2) ; il reste saisi même en cas d'action immédiate (article 4, alinéa 3). L'article 2 du Protocole de 1924 admettait, comme l'article 2 du traité de Locarno, comme seules exceptions au principe de renonciation à la force, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil prescrivant un recours aux armes ; l'article 8 sur les menaces de guerre, l'article 14 en matière de sanction, rendaient le Conseil compétent.

Cette subordination des décisions à caractère international à la direction des organes de la Société des Nations tend à les faire considérer comme détenant un droit de regard général, au point de vue de l'exécutif et même du législatif, sur l'activité des Etats.

Dominés par l'expérience inopérante mais significative de 1924, les résultats acquis en 1925 furent la première étape positive dans l'amélioration du droit de la paix depuis le Pacte. Ces résultats ne furent pas l'œuvre de la Société des Nations, mais ils furent recherchés et obtenus en grande partie en vue de son renforcement. Ils sont un exemple de l'accroissement du pouvoir et du rayon d'influence de la Société, qui sanctionne par eux des obligations plus étendues ou des obligations nouvelles, au moyen de la politique particulière de ses Membres.

Avec les travaux du Comité d'Arbitrage et de Sécurité, créé en 1927 par la Société des Nations, on revient aux initiatives propres de la Société. Le Comité d'Arbitrage et de Sécurité, qui a élaboré l'acte général de Genève et des modèles de conventions touchant au règlement pacifique des différends internationaux, a aussi présenté des modèles de traités d'assistance mutuelle et de non-agression. Ces traités, soumis en 1928 à l'approbation du Conseil et de l'Assemblée et offerts aux Etats comme types de traités à conclure entre eux pour leur sécurité, rééditent les no-

tions dégagées lors du Protocole de Genève et des accords de Locarno.

L'article premier du modèle de traité collectif d'assistance mutuelle (traité D) énonce l'engagement de ne plus recourir aux armes pour le règlement des différends entre Etats ; les termes du traité visent tout spécialement les guerres d'agression, celles qui, depuis le Pacte, ont fait l'objet de toutes les prohibitions internationales (353). L'engagement est d'ailleurs limité aux parties contractantes. Ce texte consacre d'autre part les exceptions reconnues par le Pacte et les traités ultérieurs.

Aux termes de l'article 3, l'organe chargé de décider les mesures propres à parer à toute violation de l'engagement de l'article premier, est le Conseil de la Société des Nations. La clause porte la marque des préoccupations que nous avons déjà signalées à propos des textes de 1924 et 1925 : saisir immédiatement le Conseil de la question et assurer la victime de l'agression d'une assistance immédiate de la part des autres Etats signataires du traité (354).

(353) *Projet de traité collectif d'assistance mutuelle, traité D, Rapport du Comité d'arbitrage et de sécurité sur les travaux de sa deuxième session tenue à Genève du 20 février au 7 mars 1928. Journal Officiel de la Société des Nations*, mai 1928, page 633, chapitre I : non-agression et assistance mutuelle, texte amendé et adopté par l'Assemblée de la Société des Nations le 26 septembre 1928, actes de la neuvième Assemblée, 1928, page 513.

Article premier : « Chacune des Hautes Parties contractantes s'engage, vis-à-vis de chacune des autres Parties, à ne se livrer à aucune attaque ou invasion et à ne recourir en aucun cas à la guerre contre une autre Partie contractante.

Toutefois cette stipulation ne s'applique pas s'il s'agit :

1° de l'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire de s'opposer à une violation de l'engagement pris dans l'alinéa premier.

2° d'une action en application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations.

3° d'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations, ou en application de l'article 15, alinéa 7, du Pacte de la Société des Nations, pourvu que, dans ce dernier cas, cette action soit dirigée contre un Etat qui le premier s'est livré à une attaque. »

(354) Article 3 : « Si l'une des Hautes Parties contractantes estime qu'une violation de l'article premier du présent traité a été ou

Le Conseil reste compétent même en cas de refus, par l'une des parties au différend, de la solution pacifique qui lui est offerte sans que ce refus s'accompagne d'un recours aux armes (article 4, alinéa 2) (355). Il a, dans cette hypothèse, toute liberté de prescrire les mesures appropriées. Le traité lui-même institue d'ailleurs (chapitre II) des procédures de règlement pacifique des conflits.

La disposition qui déclare le traité conforme au Pacte de la Société des Nations et dont nous avons signalé la fréquence dans les traités, se retrouve ici (article 33) (356).

Le projet de traité d'assistance mutuelle rédigé par le Comité d'Arbitrage et de Sécurité innove peu sur les traités précédemment examinés, mais il condense leurs données. Comme le Protocole de Genève (article 2) et le traité de garantie de Locarno (article 2), il contient une renonciation solennelle au recours à la violence ; mais, comme le Pacte de la Société des Nations, il donne force légale à certaines interventions armées : les exceptions qu'il admet

est commise, elle portera immédiatement la question devant le Conseil de la Société des Nations.

Dès que le Conseil de la Société des Nations aura constaté qu'une telle violation a été commise, il en donnera, sans délai, avis aux puissances signataires du présent traité et chacune d'elles s'engage à prêter, en pareil cas, immédiatement son assistance à la puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé. » Ibid.

Article 4, 1^o : « Si l'une des Hautes Parties contractantes refuse de se conformer aux méthodes de règlement pacifique stipulées dans le présent traité ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire et commet une violation de l'article premier du présent traité, les dispositions de l'article 3 s'appliqueront. » Ibid.

(355) Article 4, 2^o : « Dans le cas où l'une des Hautes Parties contractantes, sans commettre une violation de l'article premier du présent traité refuserait de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire, l'autre Partie saisira le Conseil de la Société des Nations qui proposera les mesures à prendre ; les Hautes Parties contractantes se conformeront à ses propositions. » Ibid.

(356) Article 33 : « Le présent traité, destiné à assurer le maintien de la paix et conforme au Pacte de la Société des Nations, ne pourra être interprété comme restreignant la mission de celle-ci de prendre, à tout moment, les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde. » Ibid. (chapitre III : dispositions générales).

sont à la fois celles du Pacte, du Protocole de 1924 et du traité de Locarno : qu'on rapproche les articles 2 du Protocole, 2 du traité de Locarno et 1 du traité-type de 1928, ils se fondent tous, pour légitimer un recours à la force, sur les dispositions du Pacte ; or ces dispositions sont, hormis celles qui donnent une compétence générale au Conseil ou à l'Assemblée, celles de l'article 15, alinéa 7, et de l'article 16. Le traité proposé par le Comité d'Arbitrage et de Sécurité les mentionne expressément. En matière d'action coercitive, il reste entièrement dans le cadre du Pacte.

Pour ce qui est de l'assistance mutuelle, l'article 3 du traité-type est à rapprocher particulièrement de l'article 4 du traité de Locarno et de l'article 4, alinéa 6, du Protocole de Genève. Le traité-type établit sur ce point, à l'instar des expériences qui l'ont précédé, une obligation de déférer la question au Conseil de la Société des Nations et une obligation d'assistance immédiate. Il y a donc, du point de vue juridique, un double résultat qui semble définitivement acquis.

Inscrits, sur l'initiative du Conseil en sa cinquième session, le 4 juin 1928, à l'ordre du jour de la neuvième Assemblée de la Société des Nations, les travaux du Comité d'Arbitrage et de Sécurité furent examinés et approuvés par celle-ci le 26 septembre 1928 (357). La présentation du

(357) *Résolutions adoptées par l'Assemblée le 26 septembre 1928, Journal Officiel de la Société des Nations, octobre 1928, pages 1669 sq., III. 1^o Résolution pour la présentation et la recommandation des Modèles de Traités de non-agression et d'assistance mutuelle élaborés par le Comité d'Arbitrage et de Sécurité.*

« L'Assemblée,

Ayant pris connaissance des Modèles de Traités de non-agression et d'assistance mutuelle élaborés par le Comité d'Arbitrage et de Sécurité et amendés par suite des travaux de la première et de la troisième commission de l'Assemblée, ainsi que des explications fournies dans la note introductive établie par ledit Comité ;

appréciant hautement la valeur de ces Modèles de Traités ;
convaincue que leur adoption par les Etats intéressés contribuerait à augmenter les garanties de sécurité ;

les recommande à l'examen des Etats membres ou non de la Société des Nations, et exprime l'espoir qu'ils pourront servir utilement de base aux Etats désireux de conclure des traités de cette nature. »

traité d'assistance mutuelle que nous avons rappelé, ainsi que des traités de non-agression E et F par voie de résolution votée par l'Assemblée, rentre dans les fonctions normales de la Société. La Société, par elle-même, ne prend pas, en pareil cas, de décision liant ses Membres, mais elle use de son influence pour les engager à contracter entre eux certaines obligations qui les lient plus étroitement au Pacte de par leur volonté. Mentionnons, à ce sujet, la résolution adoptée par l'Assemblée à la même date invitant le Conseil à prêter ses bons offices aux Etats membres de la Société qui voudraient conclure des accords en vue du maintien ou du renforcement de la sécurité ; cette invitation avait déjà été faite dans une résolution de l'Assemblée, du 26 septembre 1926 (358). Il convient, d'autre part, de rappeler que les traités-types sont présentés aussi bien aux Etats non Membres de la Société qu'aux Etats Membres. Sans doute fera-t-on remarquer qu'entre la recommandation d'un traité par une autorité quelconque et sa conclusion par des sujets indépendants il n'existe aucun lien de droit formel, que, par conséquent, un tel traité ne diffère en rien d'un autre, qu'avant d'être signé il ne représente rien, et qu'après sa signature, il n'ajoute rien à l'autorité qui l'a recommandé. Il n'en subsiste pas moins, cependant, qu'il y a là un procédé fort utile d'imposer certaines solutions, dans l'ordre international, en se servant de la volonté des Etats elle-même. Quant au rôle de la Société des Nations, il apparaît, sur ce point, comme de la plus haute importance, car il tend à réaliser une coordination des engagements particuliers selon des parallèles à l'activité sociale proprement dite : c'est, en un mot, préparer le fait en vue du droit.

(358) V. *ibid.* : 2^o *Résolution au sujet des bons offices du Conseil.*

(359) *Accord politique entre la France et la Pologne* signé à Paris le 19 février 1921, enregistré le 2 juillet 1923, n^o 449 *des traités de la Société des Nations*, page 12, volume XVIII.

1^o « Afin de coordonner leurs accords pacifiques, les deux gouvernements s'engagent à se concerter sur toutes les questions de politique extérieure intéressant les deux Etats et relatives au règlement des relations internationales dans l'esprit des traités et conformément au Pacte de la Société des Nations. »

Nous avons, jusqu'ici, envisagé des modes de formation du droit au sein de la Société des Nations ayant soit un caractère de principe et général, soit un caractère concret et régional et mus principalement par la Société elle-même ou par des groupes d'Etats se conformant à son esprit. Mais les accords les plus particuliers, même dégagés de toute impulsion extérieure aux contractants, même réduits à l'état de simples alliances telles qu'avait coutume d'en conclure l'ancienne diplomatie, et auxquels la politique internationale d'après-guerre n'a pas mis fin, ont eux aussi largement contribué à l'œuvre de sécurité en se réalisant dans le cadre même du Pacte.

L'accord politique entre la France et la Pologne, du 19 février 1921, consacra la coordination des activités extérieures française et polonaise en ce qui touche les relations des deux pays (359). On relève, dans ce texte, la mention des traités (ce qui vise notamment les traités de paix) et du Pacte de la Société des Nations. Bien qu'on se trouve ici en présence d'une entente destinée à régler des intérêts propres à deux Etats déterminés, comme ces intérêts se confondent en grande partie avec le maintien d'un équilibre en faveur duquel a été fait le Pacte, on rejoint aisément les intérêts généraux que défend ce dernier.

Dans les termes du même accord, fut prévu le cas d'attaque non provoquée dont pourrait être victime l'un ou l'autre des deux signataires (360). Mais cette disposition, de même que la précédente, ne contient qu'un engagement de consultation préalable pour une communauté de vues ; elle ne vise pas un engagement à une action déterminée d'avance, telle que l'aide immédiate à la victime d'une agression. Quoi qu'il en soit, on retrouve ici, transposées

(360) *Accord politique entre la France et la Pologne, 19 février 1921.*

3° « Si, contrairement aux prévisions et aux intentions sincèrement pacifiques des deux Etats contractants, ceux-ci ou l'un des deux se voyaient attaqués sans provocation de leur part, les deux gouvernements se concerteraient en vue de la défense de leur territoire, et de la sauvegarde de leurs intérêts légitimes dans les limites précisées dans le préambule. » Ibid.

sur un plan de rapports bilatéraux, à un degré plus ou moins élevé, les préoccupations que nous avons pu souligner dans les grands traités.

Semblables remarques peuvent être faites, par exemple, au sujet de la convention d'alliance défensive entre la Pologne et la Roumanie, du 3 mars 1921. L'article premier de cette convention (361) pose une obligation d'aide réciproque pour le cas où l'une des parties contractantes serait attaquée sur ses frontières orientales. La convention devait avoir une durée de 5 ans (article 5). Les deux pays s'engageaient par ailleurs à ne pas conclure de traité sans se concerter sur l'engagement à prendre avec une tierce puissance ; néanmoins, il est à noter que les accords ayant pour but le maintien des traités de paix de Neuilly et de Trianon conclus par la Roumanie avec d'autres Etats étaient déclarés connus par la Pologne, comme étaient déclarés connus par la Roumanie les accords de la Pologne avec la France et que, d'une façon générale, étaient dispensées de l'échange de vues préalable les alliances contractées par l'une ou l'autre partie avec un tiers en vue de maintenir les traités signés à la fois par la Pologne et la Roumanie (article 6).

L'article 3 du traité d'alliance et d'amitié entre la France et la Tchécoslovaquie, du 25 janvier 1924, dispose que les deux Etats auraient à se concerter au cas où les principes des traités rappelés dans le texte seraient menacés (362). L'article 6, se fondant sur les dispositions du

(361) *Convention d'alliance défensive entre la République de Pologne et le Royaume de Roumanie, signée à Bucarest le 3 mars 1921, enregistrée le 21 octobre 1921, n° 175, Recueil des traités de la Société des Nations, page 78, volume VII. Article 1 :*

« La Pologne et la Roumanie s'engagent à s'aider réciproquement dans le cas où l'une d'elles serait attaquée, sans provocation de sa part, sur ses frontières orientales actuelles.

En conséquence, au cas où l'un des deux Etats serait attaqué sans provocation de sa part, l'autre se considérera en état de guerre et lui prêtera une assistance armée. »

(362) *Traité d'alliance et d'amitié entre la France et la Tchécoslovaquie, signé à Paris le 25 janvier 1924, enregistré le 15 mars 1924.*

Pacte de la Société des Nations, déclare que toutes questions litigieuses s'élevant entre les parties contractantes doivent recevoir une solution pacifique, par voie judiciaire ou arbitrale, après échec de la voie diplomatique ordinaire. Cet accord, avec celui conclu entre les mêmes puissances, le 16 octobre 1925, à Locarno, constitue la base d'un système défensif fondé sur les dispositions du Pacte que continuera, avec, comme point de jonction, la Tchécoslovaquie, le traité d'assistance mutuelle entre ce dernier Etat et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, du 16 mai 1935 (363), l'ensemble étant renforcé par le traité d'assistance mutuelle entre la France et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, du 2 mai 1935 (364). Ces deux

Recueil des traités de la Société des Nations, page 164, volume XXIII.
Article 3 :

« Les Hautes Parties contractantes pleinement d'accord sur l'importance que présentent pour le maintien de la paix générale les principes d'ordre politique contenus dans l'article 88 du traité de paix de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, ainsi que dans les protocoles de Genève du 4 octobre 1922 dont elles sont toutes deux signataires,

s'engagent à se concerter sur les mesures à prendre au cas où l'observation de ces principes serait menacée. »

(363) Tous les chefs d'engagement stipulés aux termes du traité entre la République Tchécoslovaque et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes sont établis sur les textes du Covenant. C'est en vertu de l'article 10 du Pacte (indépendance et intégrité territoriale) que les parties contractantes s'engagent à se consulter en cas de danger sur les mesures à prendre (article premier) ; en vertu de l'article 15, alinéa 7 (liberté d'action des Membres de la Société) et en cas d'agression non provoquée, assistance immédiate (article 2) ; en vertu de l'article 16 (rupture de pacte, sanctions), assistance immédiate (article 3) ; en vertu de l'article 17, alinéas 1 et 3 (conflit avec un Etat étranger à la Société des Nations), assistance immédiate (id.). L'article 5 du même traité rappelle l'entière conformité de l'engagement pris, avec ceux résultant du Pacte. V. *Traité d'assistance mutuelle entre la République Tchécoslovaque et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes*, signé à Praha le 16 mai 1935, op. cit., volume 154, page 356.

(364) Le traité franco-soviétique est conçu sur un plan identique à celui du traité entre la Tchécoslovaquie et l'Union Soviétique ; ce dernier traité fut d'ailleurs signé peu de jours après le traité avec la France. Ces traités sont en étroite connexion avec les dispositions du

derniers traités dépassent la période à laquelle nous avons arrêté nos investigations (1928), mais nous nous devons d'en faire état pour mettre en lumière le caractère facilement extensif des systèmes de défense particuliers.

On pourrait citer encore, entre autres exemples, dans le même ordre d'idée, le Pacte d'amitié et de collaboration cordiale entre l'Italie et la Yougoslavie, du 27 janvier 1924. Ce pacte fut conclu dans un esprit de conservation de l'ordre établi par les traités de paix, comme en fait foi l'article premier stipulant un appui mutuel des contractants pour la défense de ces traités (365).

Aux termes de l'article 4 du traité d'entente amicale entre la France et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, du 11 novembre 1927, une consultation est prévue qui a pour but de permettre aux Etats contractants d'arrêter les mesures appropriées selon leurs intérêts et le Pacte de la Société des Nations, et pour le maintien des traités signés par les deux Etats, en cas d'agression non provoquée contre l'un d'eux (366). L'article 1 contient une dé-

Pacte qu'ils reprennent, comme on l'a vu (v. note n° 363), point par point. Les articles 1 à 3 inclusivement du traité avec la France sont les mêmes que les articles correspondants du traité avec la Tchécoslovaquie. L'article 4 du traité avec la France est identique à l'article du traité avec la Tchécoslovaquie qui contient la déclaration de conformité au Pacte. V. *Traité d'assistance mutuelle entre la France et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes signé à Paris le 2 mai 1935*, op. cit., volume 167, page 396, n° 3881.

On peut dire des deux traités qu'ils poussent le plus loin possible, dans leurs termes explicites, le parallélisme des ententes particulières avec les liens de la communauté internationale qu'est la Société des Nations. La considération de ces traités fait émettre l'idée d'un circuit défensif (France-Tchécoslovaquie — Tchécoslovaquie-Union Soviétique — Union Soviétique-France).

(365) *Pacte d'amitié et de collaboration cordiale entre le Royaume d'Italie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes signé à Rome le 27 janvier 1924*, enregistré le 7 avril 1924, op. cit., n° 596, volume XXIV, page 32.

(366) *Traité d'entente cordiale entre la France et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes signé à Paris le 11 novembre 1927*, op. cit., n° 1592, page 374, volume LVIII (renouvelé le 28 octobre 1932, op. cit., p. 281, vol. CXXXV). L'article 4 déclare qu'au cas où l'un

claration de renonciation à la guerre pour les litiges surgissant entre les contractants. L'article 5 pose l'engagement de veiller à la conservation de l'ordre établi en Europe « sous réserve des résolutions qui seraient prises en pareil cas par le Conseil ou par l'Assemblée de la Société des Nations ». D'autre part, les parties s'engagent à régler pacifiquement les litiges susceptibles de s'élever entre elles (article 2). Enfin, l'article 7 fait sienne la formule souvent utilisée et suivant laquelle le traité est censé être fait en conformité avec les droits et obligations des parties contractantes, comme Membres de la Société des Nations.

Les rapprochements qu'il n'est pas sans intérêt de faire entre les divers textes que nous avons cités, montrent qu'en dépit des caractères d'accords particuliers qu'ils présentent, ils s'insèrent tous sur le plan unique de la défense d'une communauté dont les éléments paraissent étroitement unis. Qu'on évoque, en matière d'assistance en cas d'agression, l'article 3 de l'accord entre la France et la Pologne, l'article 4 de l'accord entre la France et la Yougoslavie, l'article 1 de l'accord entre la Pologne et la Roumanie, et, au delà de notre période, les articles 1, 2, 3 des accords liant respectivement la France et la Tchécoslovaquie à l'Union Soviétique ; en matière de politique à adopter pour le respect des traités, l'article 1 de l'accord entre la France et la Pologne, l'article 3 de l'accord entre la France et la Tchécoslovaquie, l'article 5 de l'accord entre la France et la Yougoslavie, l'article 1 de l'accord entre l'Italie et la Yougoslavie : on retrouve partout les mêmes termes et le même cadre. La réserve faite à l'article 5 du traité franco-yougoslave révèle la dépendance des contractants à l'égard de la Société des Nations, dont les décisions doivent pouvoir s'imposer à la politique des Etats.

Avant de porter un jugement d'ensemble sur l'en-

des contractants serait victime d'une agression non provoquée « les deux gouvernements se concerteraient sans délai sur leur action respective, à exercer dans le cadre du Pacte de la Société des Nations en vue de la sauvegarde de leurs légitimes intérêts nationaux et du maintien de l'ordre établi par les traités dont l'un et l'autre sont signataires ».

quête qui précède, il est sans nul doute utile de synthétiser en une représentation rapide (voir le tableau ci-après) les résultats obtenus en un temps donné, résultats qui, certes, ne sont pas tous entrés dans le droit positif, mais qui retiennent tous l'attention, parce qu'ils témoignent des efforts les plus sérieux pour l'organisation de la sécurité.

TABLEAU DES CLAUSES ESSENTIELLES
ADMISES OU PROPOSÉES
COMME OBLIGATOIRES
EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ
DANS LE CADRE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS
JUSQU'À 1928

RENONCIATION A LA GUERRE	ASSISTANCE MUTUELLE	COMPÉTENCE, CONSEIL, ASSEMBLÉE	CONFORMITÉ AU PACTE
1923. Projet de Traité d'assis- tance mutuelle Néant	1923. Projet de Traité d'assis- tance mutuelle Art. 2 et 5	1923. Projet de Traité d'assis- tance mutuelle Art. 3, 4 et 17	1923. Projet de Traité d'assis- tance mutuelle Néant
1924. Protocole de Genève, arti- cle 2.	1924. Protocole de Genève, arti- cle 2.	1924. Protocole de Genève, arti- cles 4, 8, 14 et 17.	1924. Protocole de Genève, arti- cle 19.
1925. Accord de Locarno, arti- cle 2.	1925. Accord de Locarno, arti- cle 4.	1925. Accord de Locarno, arti- cles 4 et 5.	1925. Accord de Locarno, arti- cle 7.
1928. Traité-ty- pe D. article 1.	1928. Traité-ty- pe D. articles 3 et 4, 1 ^o .	1928. Traité-ty- pe D. articles 3 et 4.	1928. Traité-ty- pe D. art. 33.

Ce qui apparaît, à la lumière de notre tableau, c'est la grande coïncidence des textes successifs sur la voie des

améliorations du Pacte : c'est que, après l'inauguration à la fin du conflit mondial, d'un cycle nouveau du droit international, des solutions furent demandées dont la suite des événements ne fit que confirmer l'urgence, à mesure que les perspectives de possibilité d'un nouveau conflit général devenaient moins invraisemblables. Mais, si l'objectif ne changea pas, les moyens, eux, furent relativement variés ; le précédent tableau doit, en effet, quelque peu surprendre, par la juxtaposition d'expériences assez différentes au double point de vue formel et matériel. Ce caractère n'est que la figure hybride des vicissitudes par lesquelles il a fallu passer pour faire admettre telle notion ou tel système.

Nous pourrions faire de nombreuses observations sur l'évolution des méthodes de sécurité collectives essayées depuis les débuts de la Société des Nations jusqu'aux travaux du Comité d'Arbitrage et de Sécurité que nous avons pris comme terme de notre recherche : n'est-on point allé des négociations restreintes, des conversations à deux, à celles progressivement élargies qui ont abouti au sommet de 1924 et qui, après un échec, ont été amorcées de nouveau ? N'a-t-on point été partagé entre les systèmes d'essence militaire et les systèmes d'essence juridique, etc. ? Mais nous devons nous borner à ce qui relève directement de notre sujet. Or une recherche de l'obligation, en fait de sécurité collective, dans la Société des Nations, suivant les données dégagées plus haut, nous conduit à énoncer deux traits essentiels.

1° Le développement des principes contenus dans le Pacte s'est opéré sous la forme d'actes devant requérir l'assentiment des Etats ; le pouvoir de décision des organes de la Société des Nations s'est exercé, en cette matière, pour recommander la signature, entre les Membres de la Société, de tels actes, dont les plans ont été dressés par les soins de la Société. Le projet de traité d'assistance mutuelle de 1923, le Protocole de Genève, les traités-types de 1928 sont de ces actes.

Ce procédé a pour résultat de créer, à l'intérieur d'un

édifice de nature contractuelle comme la Société elle-même, des structures également contractuelles qui en sont pour ainsi dire les dépendances. Ainsi donc, du point de vue du procédé, la formation d'une règle obligatoire au sein de la Société des Nations ne diffère pas de celle qui a lieu dans la société des Etats. Les conventions offertes peuvent être d'ordre général, comme le Protocole de Genève, et lier directement les Etats Membres de la Société à l'initiative de cette Société ou particulières, comme certains traités-types. Dans ce dernier cas, il peut se constituer un groupe restreint d'Etats qui, dans le cadre de la Société, s'impose un ensemble d'obligations plus strictes que celles qui lient les autres Membres de la Société. Le lien social est dès lors susceptible de se resserrer davantage en certains points qu'en d'autres, et cela sur la seule volonté des intéressés.

Des accords tels que ceux de Locarno montrent par ailleurs que la Société des Nations est en mesure de bénéficier des impulsions données par ses Membres dans leur politique extérieure en tant qu'Etats indépendants. Ces impulsions, même lorsqu'elles sont d'intérêt local, peuvent devenir d'intérêt commun par le jeu des principes du Pacte.

Les accords les plus particuliers, conclus pour la défense d'intérêts propres aux parties contractantes, ont pu étayer la politique suivie par la Société des Nations : en effet ces accords que les Etats contractent comme de simples alliances, en se multipliant et surtout en constituant des réseaux d'ententes sur des principes à peu près toujours identiques, finissent par englober une part notable de la communauté internationale ; les garanties qu'ils offrent sont parfois solides, car ils s'établissent selon des lignes historiques d'effondrement, sur des couches de stratification éprouvées qui sont les affinités ou les antagonismes ethniques, économiques et moraux. Comme les accords auxquels nous pensons et dont nous avons donné des exemples ont été l'œuvre d'Etats Membres de la Société des Nations ou favorables à cette institution, ils ont conféré à des faits de pure diplomatie ou de pure histoire, le carac-

tière de droit international qui s'attache à tout ce qui est l'esprit ou la lettre du Covenant.

Les initiatives rappelées dans cette étude étant pour partie ouvertes aux Etats non Membres de la Société des Nations au même titre qu'aux Etats Membres leur portée tend à se confondre avec celle d'un droit public régional ou universel, au delà du cadre de la Société.

2° Les efforts dont nous avons fait mention rejoignent tous le Pacte. Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter à ces textes célèbres élaborés de 1920 à 1928 et qui condensent les tentatives de renforcement de la sécurité : ils se placent tous sous l'angle de telle ou telle disposition du Pacte, même quand ils ne sont pas aussi formels que le Protocole de 1924 qui se présente, dans son article premier, comme un amendement au Covenant.

De ce que les formes consensuelles et le retour aux termes du Pacte sont apparus nécessaires on déduira cet enseignement précieux pour le problème de l'obligation en vue duquel nous avons évoqué la sécurité collective, que, dans la Société des Nations, l'impérieuse nécessité des principes qui sont des devoirs et des buts, veut coûte que coûte être satisfaite, même lorsque l'institution qui en assume la tâche ne dispose pas des moyens suffisants : elle fait alors appel à tous les concours. C'est la marque des grandes institutions au service d'un intérêt supérieur que d'exalter ainsi uniquement leur fin et de mettre tout en œuvre, jusqu'à se surpasser elles-mêmes, pour l'atteindre.

§ 18. — *Les mandats internationaux*

Régler internationalement le sort de ces populations et de ces territoires restés sans gouvernement, par suite de la guerre, voilà qui est de nature à soulever les plus graves problèmes d'attribution et de souveraineté et à poser la question de l'obligation sous toutes ses formes. Or c'est

là l'objet de cette création si particulière à la Société des Nations, que constituent les mandats internationaux. Entre la Société elle-même, personne exerçant des fonctions et possédant des droits propres, les Etats mandataires, autres personnes auxquelles s'attachent également des fonctions et des droits, les pays sous mandat, qui ne sont pas des objets, mais des sujets de droit ne fût-ce qu'au point de vue simplement humain, et tous les autres Etats dont les relations avec la puissance mandataire ou le pays sous mandat sont affectées par la nouvelle situation, on voit sans peine combien peuvent être nombreux et complexes les rapports tant politiques que juridiques.

Il appartenait aux puissances réunies pour traiter des conditions de paix de statuer sur la destination à donner aux territoires ayant appartenu à l'adversaire vaincu. C'est ce qu'elles firent dans le traité de paix de Versailles, articles 118 et suivants. Il s'agissait là d'un transfert de souveraineté. Mais il revenait au Pacte de la Société des Nations ayant un but autre que celui des traités de paix, bien qu'inséré dans le préambule de ceux-ci, d'édicter, au sujet de cette mutation de souveraineté, les principes de droit international appropriés ; c'est ce qui conduisit les auteurs du Pacte à rédiger son article 22. Le premier soin de l'article 22 n'est-il pas, en effet, de présenter l'œuvre à accomplir comme un devoir de procurer aux populations le bien-être nécessaire et un devoir général de civilisation (alinéa premier) (367) ? L'alinéa 2 fait preuve du même souci lorsqu'il pose, pour les candidats à cette mission des mandats, des conditions de capacité qui ne sont autres qu'un

(367) *Pacte de la Société des Nations, article 22 :*

« 1° Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission. »

état avancé de civilisation en même temps qu'une aptitude à gérer des possessions coloniales du point de vue économique et géographique (368).

Les différences établies par le Pacte lui-même en ce qui concerne la situation des pays devant faire l'objet des mandats s'expliquent de ce fait tout naturellement. Aux trois genres de mandats envisagés dans les alinéas 4, 5 et 6 de l'article 22, et dont on a fait la triple classe des mandats A, B et C, correspondent trois situations qui vont des pays les plus propres à devenir, dans un temps relativement court, des nations indépendantes (anciennes communautés de l'Empire Ottoman, mandat A), à ceux dont le plus grand intérêt est de demeurer en étroite union avec la puissance mandataire (Sud-Ouest Africain, îles du Pacifique Austral, mandat C) en faisant à certains autres une condition intermédiaire (possessions d'Afrique Centrale, mandat B). Ce qui nous intéresse, dans cette classification, ce sont les diverses obligations mises à la charge du mandataire qui en découlent. Plus l'aptitude à l'indépendance, à la vie comme Etat libre, est accusée chez le peuple sous mandat, d'après cette classification, plus l'autorité du mandataire s'efface ; mais au maximum d'autorité prévu pour les mandats de la troisième catégorie, mandats du type C, ne correspond pas nécessairement un maximum de liberté du mandataire à l'égard du mandant, qui est la Société des Nations. L'alinéa 7 de l'article 22, qui prescrit l'envoi, par les mandataires, d'un rapport annuel au Conseil, ne vise-t-il pas, selon ses termes mêmes, « tous les cas » (369) ?

(368) Id., article 22 : « 2° La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter. Elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société des Nations. »

(369) Id., article 22 : « 7° Dans tous les cas, le mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel, concernant les territoires dont il a la charge. »

L'alinéa 6, qui fait des mandats C une sorte d'annexion, ajoute cependant : « sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène ».

Nous venons de parler de l'obligation que fait le Pacte à chaque puissance mandataire d'adresser un rapport au Conseil de la Société des Nations (369 bis) ; ce rapport, qui doit porter sur la gestion du mandat, est le moyen par lequel s'exercent les investigations de la Société ; il met en évidence la disposition contenue dans l'alinéa 2 de l'article 22 et selon laquelle la mission du mandataire est exercée « au nom de la Société ». Par ailleurs, l'existence de la commission permanente prévue par l'alinéa 9 concrétise le pouvoir de contrôle que se reconnaît la Société sur l'exercice des mandats. La commission a, d'après le Pacte, une compétence consultative à l'égard de toutes questions intéressant « l'exécution des mandats » ; elle donne son avis au Conseil ; mais, vis-à-vis des mandataires, elle a un pouvoir de contrôle qui s'exerce dans le dépouillement des rapports annuels. Toutefois, c'est le Conseil qui a la haute main en matière de mandat : à lui, en définitive, sont adressés les rapports ; à lui aussi échoit le rôle de fixer l'étendue des termes du mandat (autorité, contrôle, administration) lorsque cette étendue n'a pas été déterminée par accord entre les puissances intéressées (370). La création des mandats est donc hautement internationale et constitue une des manifestations les plus tangibles de la fonction sociale de la Société des Nations.

Il est deux questions que nous croyons devoir examiner rapidement ici à raison de leurs répercussions sur l'orientation de notre recherche, savoir :

1° La question de la portée politique des mandats comme instrument de pacification internationale ; 2° la question de leur nature juridique. Pour ce qui est de la première, la discussion peut être fort longue et fort épineuse, comme d'ailleurs toutes les discussions touchant à

(369 bis) V. supra, note n° 369. L'envoi du rapport annuel n'est pas une pure formalité, mais bien un moyen de contrôle.

(370) Id., article 22 : « 8° Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil. »

des transferts de souveraineté. On a pu faire valoir que le fait de placer sous mandat, avec toutes les garanties qui s'attachent à ce titre, des territoires soustraits à certains gouvernements pour cause de guerre, écarte bien des risques de conflit : en cas de guerre au sujet de ces territoires, c'est à toute la communauté des Membres de la Société des Nations que devrait s'attaquer l'agresseur (371). L'avantage qu'on souligne alors est celui de la solidarité qui doit caractériser les œuvres collectives. Sans aller jusqu'à la solidarité dans la guerre, il est permis d'estimer hautement la solidarité dans la paix, qui partage les responsabilités et ôte beaucoup de leur valeur aux suspensions et aux risques de convoitise.

On a pu, d'un autre côté, en comptant avec l'espoir plutôt qu'avec la crainte, voir dans l'institution des mandats, sous la conduite de la Société des Nations, le moyen de résoudre équitablement des questions pendantes d'un lendemain de guerre (372). Juger ainsi, c'est exprimer, dans une partie, l'acte de foi qu'il convient de faire aussi dans toutes les autres, dans l'ensemble de celles qui constituent ce tout qu'est l'entreprise de paix assumée par la Société des Nations.

Quoi qu'il en soit, un fait demeure qui n'échappe pas aux partisans d'une paix fondée sur le progrès du droit

(371) Tirant des choses leurs conséquences les plus pénibles, mais hélas ! toujours vraisemblables, on a justement écrit :

« S'il s'élève encore, en effet, de ces nations de proie qui n'ont de cesse qu'elles ne se soient approprié le bien du voisin, l'institution des mandats constituera un obstacle à leurs ambitions. »

En visant à conquérir un territoire garanti par un mandat, cette nation s'attaquerait, en effet, à tous les Etats Membres de la Société des Nations, qui sont solidairement garants des mandats. » *Albert Millot : Les mandats internationaux. Etude sur l'application de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations*, 1924, conclusion, page 176.

(372) N'est-ce pas à cause des garanties offertes, a-t-on fait observer, par la Société des Nations, qui était à ses yeux une « église de civilisation », que le président Wilson donna son adhésion au principe des mandats, après avoir préconisé celui de l'internationalisation des territoires visés dans les traités ? *V. Cloriceanu (Georges) : Des mandats internationaux*, 1921, conclusion.

international : c'est la supériorité du régime des mandats, régime de garanties internationales, sur le régime de l'annexion pure et simple, régime de l'arbitraire étatique. C'est ce fait qui résume en lui tous les services rendus par les mandats tant aux populations sur lesquelles ils sont établis qu'à la communauté internationale qu'il est permis de prendre pour indice de l'opportunité des mandats (373).

La question d'ordre juridique nous importe plus que la précédente : selon qu'on classe les mandats internationaux dans telle ou telle catégorie juridique, ou qu'on les compare à telle ou telle forme du droit privé pouvant présenter quelque analogie extérieure, on peut en tirer des conséquences diverses. Peut-être, en dernière analyse, les mandats internationaux forment-ils une catégorie *sui generis* du droit international public moderne et la recherche de leur nature juridique n'offre-t-elle pas un grand intérêt pratique comme on l'a soutenu (374). Cependant, à première vue, le mécanisme des mandats ne laisse pas d'éveiller la curiosité du juriste et d'autoriser certaines

(373) V. les observations faites à la première session de la Commission des mandats, à Genève, en octobre 1921, et relevées dans une étude sur les mandats ; « le système des mandats constitue une sorte de compromis entre la thèse des partisans de l'annexion et la thèse de ceux qui voulaient confier les territoires coloniaux à une administration internationale », Giulio Diena : *Les mandats internationaux*, *Revue de Droit International*, 1924, IV, volume 5, page 229, chapitre II, caractères juridiques de l'institution des mandats internationaux. V. aussi l'opinion favorable du Conseil sur l'administration des territoires sous mandat : Conseil, décembre 1923, *Bulletin Mensuel de la Société des Nations*, dernière livraison de l'année 1923, opinion relevée par le même auteur ; « on a donc organisé de la sorte tout un ensemble de garanties internationales pour la sauvegarde des intérêts, aussi bien des indigènes que des membres de la Société, et, cela, au moyen d'une institution qui vient à réaliser dans le domaine du droit international, un progrès très considérable qui suffit pour faire envisager cette institution sous la lumière la plus favorable ». Id., op. cit., pages 261 et s.

(374) V. Quincy Wright *Sovereignty of the mandates*, *American Journal of International Law*, IV, pp. 691 et sq., cité par le précédent, loc. cit., chapitre II.

hypothèses, surtout quant aux conséquences qui en résultent (375).

La théorie des mandats et celle de la tutelle, dans le droit privé, se présentent assez naturellement à l'esprit, au sujet des mandats de la Société des Nations. En ce qui concerne particulièrement la théorie de la tutelle, il a été facile à la doctrine de s'appuyer sur l'article 22 lui-même, qui parle expressément de tutelle (376). Il est vrai que le même article 22 peut servir à justifier la théorie des mandats dans son application aux mandats internationaux, lorsqu'il déclare que la mission du mandataire est exercée « au nom de la Société ».

Il a été possible, d'un autre côté, d'observer que le rappel de ces théories de la tutelle et du mandat soulève bien des objections, en raison de la complexité des rapports nés du fonctionnement des mandats de la Société des Nations : toute la communauté internationale y est en somme intéressée (377). En outre, entre le mandataire du droit privé et le mandataire du droit international, existe cette différence que le second possède sur l'objet du mandat une certaine souveraineté, tandis que le premier n'a sur l'objet de son mandat que des pouvoirs de représentant (378).

Le rapprochement qu'on croirait pouvoir faire entre le système des mandats et celui des protectorats se heurte

(375) V. *Giulio Diena* : *ibid.*

(376) V. sur l'application de la théorie de la tutelle, l'article de *M. Pic* dans *R.G.D.I.P.*, 5, septembre-octobre 1928, cité par *Albert Millot*, *op. cit.*, p. 88. V. aussi *Cioriceanu*, *op. cit.* ; cet auteur écrit :

« L'analogie de ces dispositions avec les règles de la tutelle et de l'émancipation ne saurait être niée. » Page 32.

(377) « Nous voyons, en effet, participer au fonctionnement d'un mandat ou y être directement intéressés, la Société des Nations, la puissance mandataire, le territoire sous mandat, les Etats Membres de la Société des Nations, et par conséquent les Etats non membres de la Société des Nations. » *Albert Millot* : *op. cit.*, page 90, chapitre I.

(378) Il existe une souveraineté du mandataire sur le mandat « de sorte que les termes de mandat et de mandataire ne correspondent pas, au point de vue de la technique juridique, à la réalité des choses. » *Giulio Diena*, *op. cit.*, p. 261.

aussi à un obstacle essentiel : le protectorat, a-t-on fait remarquer, fait peser sur l'Etat protégé au moins autant d'obligations qu'il lui confère de droits (379).

Le mandat, à l'inverse, rejette le plus grand nombre des obligations sur le mandataire.

En écartant les analogies trop superficielles, il semble que la portée juridique se ramène, en ce qui concerne les mandats, à la détermination de la valeur pratique : les mandats apparaissent comme des garanties accordées dans un but d'intérêt collectif. En cela, d'ailleurs, la question de la nature juridique rejoint celle du caractère politique des mandats. Est-il besoin d'ajouter que c'est un aspect susceptible d'éclairer et d'influencer fortement notre recherche ?

Une interprétation stricte de l'article 22 fait envisager l'autorité de la Société sur les mandataires à un degré assez élevé. Cependant, même dans l'article 22 (alinéa 8), les accords intervenus entre les puissances avant toute décision de la Société, ne sont pas remis en question et demeurent valables. Cette tendance est allée s'affirmant au cours du développement donné aux mandats ultérieurement au Pacte. En ce qui concerne la désignation des mandataires, le Conseil ne décida-t-il pas qu'il incombait d'abord aux principales puissances de se mettre d'accord, le Conseil intervenant seulement pour vérifier la légitimité des dispositions arrêtées entre elles, vis-à-vis du Pacte et pour notifier les désignations aux mandataires (380) ? Il faut dire que la décision du Conseil sur ce point, comme la disposition de l'article 22, alinéa 8, procède d'une intention très explicable de simplifier la tâche de la Société. L'attribution d'un mandat soulève en effet des difficultés d'ordre pratique et surtout des questions d'opportunité politique supportant difficilement les discussions pointilleuses d'un aréopage international.

L'accord préalable prévu par l'article 22 suppose-t-il,

(379) V. Cioriceanu : op. cit., page 35. V. aussi A. Millot : op. cit., page 88.

(380) V. *Résolution du Conseil de la Société des Nations*, du 5 août 1920, session de Saint-Sébastien, doc. n° 161.

par exemple, une décision unanime de l'Assemblée ou une décision prise par les membres originaires de la Société, signataires du traité de Versailles, ainsi que l'admet le rapport de M. Hymans, délégué de la Belgique ? On ne s'est pas dissimulé, à juste titre, la difficulté qu'offre l'adhésion d'un aussi grand nombre d'Etats (381). Toujours est-il que, dans ce cas, l'accord des parties prime la décision du Conseil, celle-ci étant simplement supplétive, n'intervenant que si celle-là fait défaut.

D'après la résolution du Conseil, chaque puissance aurait à fixer elle-même les termes de son mandat pour les soumettre ensuite à son examen. Cette attitude du Conseil tient évidemment à des préoccupations pratiques (382). L'initiative laissée aux puissances est une des conséquences de l'organisation semi-internationale des mandats ; une internationalisation intégrale aurait supprimé cette initiative. Mais il n'en reste pas moins que la Société des Nations, par l'examen du Conseil qui doit donner son approbation à toute proposition de mandat à lui déférée, conserve la haute autorité sur les mandats. La souveraineté du mandataire sur le territoire sous mandat s'en trouve dès lors notablement tempérée.

Il est à considérer que l'organe le plus souvent saisi de la question des mandats est le Conseil ; ainsi en fut-il dès le début. Aussi ne vit-on s'instituer au sujet des mandats, à la première réunion de l'Assemblée de la Société des Nations, qu'un débat rapide. Sans doute, regretta-t-on, au cours de ce débat, que l'Assemblée n'ait pas eu une plus grande liberté d'action en la matière ; mais, en sens inverse, une proposition fut faite (proposition Balfour) visant à donner pleine indépendance au Conseil, ainsi qu'une proposition transactionnelle (proposition Léon Bourgeois) donnant à l'Assemblée le droit d'adresser au Conseil de simples suggestions sans aucun caractère d'injonctions ; ce

(381) V. Rougier : *La première Assemblée de la Société des Nations*, chapitre 10 : *Les mandats R.D.I.P.*, 1921, pp. 333 sq.

(382) « Une initiative » exercée concurremment par le Conseil et par les puissances, risquerait de rompre l'unité nécessaire du régime politique applicable à un territoire. » Ibid.

qui fut fait ; les recommandations adressées par l'Assemblée au Conseil n'étaient, de l'avis même du président, que des vœux (383). L'accord préalable des puissances, la décision de chaque puissance intéressée, du point de vue de l'activité sociale, la compétence générale du Conseil sont autant de preuves du besoin de limiter le champ de la situation internationale résultant de l'existence des mandats, pour mieux le dominer. Des interventions trop fréquentes de l'Assemblée, en élargissant le problème, en rendraient la solution plus difficile. On peut dire en quelque sorte que le régime des mandats est à la limite des compétences de la Société et de ses Membres : un double faisceau de compétence se forme dans ce régime. D'une part, en effet, les Etats-Membres, munis de leurs prérogatives d'Etats indépendants, assument la responsabilité de gérer les territoires à eux confiés ; d'autre part, le Conseil, organe très souple jouissant d'une grande liberté de décision, contrôle et sanctionne l'exercice de cette responsabilité.

L'examen du fonctionnement de la Commission des mandats fournit également des renseignements dignes de considération, quant à la place que tient, dans la Société des Nations, l'institution des mandats. Lorsque le Conseil se trouva en face de la tâche qui lui revenait de créer la commission réclamée par le Pacte, tâche dont il se chargea dans ses sessions de Saint-Sébastien, de Bruxelles et de Genève, il eut à résoudre le problème de l'équilibre à établir entre les pouvoirs des mandataires et ceux de la collectivité. Il ne fallait pas, en substance, qu'au sein de la commission, les représentants des puissances mandataires se trouvassent en majorité, afin que les intérêts particuliers ne puissent s'imposer au détriment de l'intérêt commun ; mais il ne fallait pas non plus que les mandataires, puissances responsables, fussent évincés du droit

(383) V. *ibid.* V. aussi *C.R. trentième séance*, n° 36, doc. n° 161, *rapport du Conseil à l'Assemblée*, n° 246, *rapport de la sixième sous-Commission*.

élémentaire d'observation et de défense dans les limites compatibles avec leurs obligations (384).

Si l'on se reporte au projet élaboré par le Conseil en sa session de Bruxelles, la question semblait assez heureusement résolue grâce à la distinction de deux catégories de membres de la commission : les membres de droit, au nombre de sept, et les membres présentés par les Etats non mandataires et élus par le Conseil ; aucun membre représentant un pays mandataire en cause ne devait voter une décision visant ce pays. Les garanties apportées à la bonne exécution des obligations des mandataires paraissaient déjà assez solides. Mais telle ne fut pas l'opinion du Conseil qui mit au point un nouveau projet, à Genève. On pouvait, en effet, reprocher au premier projet d'opposer trop nettement les intérêts de la Société et les intérêts particuliers des Etats ; de plus, le nombre des commissaires semblait trop élevé (ils devaient être quinze) pour s'acquitter équitablement de leurs fonctions.

La structure donnée à la commission par le projet définitif de Genève tend à faire de cet organisme un rouage beaucoup plus indépendant que dans le premier projet, de la volonté des Etats particuliers et par conséquent d'ordre beaucoup plus social. Ceci apparaît au fait que la Commission ne doit pas comprendre de membres autres que ceux élus par le Conseil ; celui-ci détient par là une plus large autorité sur la composition de la commission. Le nombre des commissaires est sensiblement réduit, étant porté à 9. Une autre disposition intéressante est celle qui exige que la majorité des membres de la Commission soit constituée par des ressortissants d'Etats non mandataires et Membres de la Société des Nations. Pareille disposition associe efficacement les différents Etats faisant partie de la Société : la question des mandats devient ainsi véritablement une question d'intérêt commun (385).

Toute initiative n'est pas enlevée, dans le fonctionnement de la Commission, aux Etats pourvus d'un mandat,

(384) V. Rougier : op. cit., pp. 333 sq.

(385) V. *Journal Officiel de la Société des Nations*, N° 4, page 106. V. aussi Rougier : loc. cit.

car leurs représentants peuvent joindre, aux observations consignées dans le rapport de la Commission au Conseil, leurs propres observations. La communication du résultat des délibérations de la Commission à la fois au Conseil et aux Membres de la Société, si besoin est, renforce l'idée d'une association de tous les concours de la Société pour la gestion des mandats, dont nous avons déjà parlé.

La souveraineté du mandataire se trouve, comme on le voit, par rapport au mandat, singulièrement restreinte. Des pétitions ne peuvent-elles pas, en outre, être adressées à la Société des Nations par les intéressés, pétitions qui sont transmises par la puissance mandataire ? L'administration locale n'a-t-elle pas la possibilité d'envoyer des pétitions à la Commission des mandats (386) ? Toutes ces garanties accordées aux populations des territoires sous mandat peuvent même devenir assez gênantes pour les mandataires et heurter les susceptibilités. Néanmoins, elles sont la preuve du caractère social de l'institution des mandats dans la Société des Nations.

Un aperçu des négociations qui entourèrent l'examen des projets de mandat permet de mesurer l'intérêt que les Etats portèrent au règlement de cette question. Une fois les principes posés, il s'est agi d'en faire application et les contestations qui ont surgi alors ont montré que ces principes ne constituaient pas de vaines précautions, tant il est vrai que le droit ne se révèle bien que là où il y a conflit.

Au cours de l'examen des mandats du type C, deux questions se posèrent qui retiennent ici notre attention. D'abord ce fut la question de procédure soulevée par le représentant de la Grande-Bretagne demandant comment le Conseil pourrait exercer son pouvoir d'approbation des textes de mandats élaborés par les puissances : devait-il, en cas de non-validité de ces textes, les rejeter purement et simplement et les renvoyer aux fins de modification aux puissances intéressées, ou bien, au lieu de ce rejet pur et simple, avait-il à opérer lui-même les modifications requi-

(386) V. *Assemblée de la Société des Nations, troisième réunion, 1922 et Conseil Paris, 31 janvier 1923.*

ses (387) ? La question touchait à la fois à la procédure et à la compétence. Mais elle ne fut pas poussée plus avant, les mandats examinés ayant été reconnus conformes au Pacte.

Les mêmes débats virent s'élever une autre difficulté provoquée, celle-là, par le Japon qui revendiquait l'égalité économique pour ses ressortissants, sur les territoires devant passer sous la souveraineté britannique. Or une telle égalité n'était pas expressément prévue pour les mandats C. Les prétentions du Japon causèrent une certaine inquiétude au Conseil ; mais, un accord étant intervenu entre le gouvernement japonais et le gouvernement britannique, le Japon vota les mandats C, en déclarant toutefois ne pas renoncer à l'égalité économique sur les territoires sous mandat britannique (388). De la sorte, les mandats C purent fonctionner dès le 17 décembre 1920.

Lors de la discussion des mandats A et B, à la session du Conseil tenue à Paris dès le 21 février 1921, un autre événement se produisit qui faillit compromettre la situation de ces mandats. Les Etats-Unis firent savoir que les projets de mandat non encore adoptés devaient faire l'objet d'une communication à l'Amérique et d'une large publicité, dans le but d'empêcher la formation d'ententes particulières entre mandataires préjudiciables aux territoires sous mandat et aux Etats tiers ; en outre, la décision prise par le Conseil le 17 décembre 1920 était considérée par eux comme ne les liant pas, attendu qu'elle avait été prise sans eux ; enfin, ils s'opposaient à l'attribution au Japon d'une île du Pacifique (île de Yap) (389).

(387) V. *Procès-verbaux de la XI^e session du Conseil de la Société des Nations, séance du 17 décembre 1920.*

(388) V. *ibid. annexe 133 H.* Une déclaration ultérieure fut faite au Conseil par le délégué de l'Italie et il apparut possible d'adopter un modus vivendi en vue de ménager les droits du Japon. *J.O.*, août, 1922, *procès-verbal de la séance du 22 juillet 1922.*

(389) V. *note américaine, Journal Officiel de la Société des Nations*, mars-avril 1921. En réponse à cette protestation, le Conseil fit connaître aux Etats-Unis sa décision invitant ceux-ci à envoyer un représentant siéger aux séances où les mandats seraient discutés. Une Correspondance anglo-américaine établit par ailleurs que les Etats-

Des contestations américaine et japonaise, on déduit aisément la qualité internationale et générale qui caractérise l'administration des pays sous mandat, quel que soit le type de ce mandat. Les questions internationales, notamment d'ordre économique, soulevées par la gestion des mandats, incitent à conférer à cette gestion elle-même, en accord avec le Pacte et la souveraineté des Etats mandataires, un caractère foncièrement international.

Conséquemment aux difficultés que nous avons signalées, nous pouvons mentionner le traité entre les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire Britannique, la France et le Japon relatif aux possessions insulaires de ces puissances dans l'océan Pacifique, signé à Washington le 13 décembre 1921. Aux termes de l'article premier, les parties contractantes s'engagent à respecter réciproquement leurs possessions du Pacifique et elles instituent une procédure de règlement amiable des différends susceptibles de s'élever entre elles à ce sujet (390). Or une déclaration jointe à ce traité fait entrer dans le champ d'application du traité les îles sous mandat situées dans le Pacifique. Les Etats-Unis, qui ne sont pas membre de la Société des Nations, voient dans les mandats principalement une domination territoriale. D'ailleurs, la même déclaration dispose que l'arrangement n'implique pas, de la part de l'Amérique, assentiment aux mandats. Vis-à-vis des Etats étrangers à la Société, les Membres de la Société agissent, pour les mandats, comme Etats souverains : c'est avec eux qu'on traite. Les Membres de la Société entre eux adoptent du reste la même attitude.

En ce qui concerne la formation du droit obligatoire dans le régime des mandats, la disposition de l'alinéa 4 de l'article 22 aboutit à mettre en présence deux souveraine-

Unis tenaient à ne pas être écartés du règlement du sort de la Mésopotamie. L'Amérique alléguait que les colonies ou possessions de l'adversaire, ayant été conquises avec la collaboration américaine et sans affectation aucune, elles devaient être distribuées avec la participation de l'Amérique. V. *Miscellaneous*, n° 10, 1921, London.

(390) V. A. Millot : op. cit., donnant, en annexe, pp. 183 et s., les textes intéressant la constitution des mandats.

tés, ou plutôt deux autorités : celle du pays sous mandat dont l'existence en tant que nation indépendante est d'ores et déjà « provisoirement », comme dit le texte, reconnue, et celle du mandataire (391). Prenons, par exemple, le cas de l'article premier du mandat sur la Syrie et le Liban (392). Il s'agit là du mandat du type A, qui se rattache à l'alinéa 4 de l'article 22 du Pacte. En vertu de ce mandat, le mandataire doit élaborer un statut pour la Syrie et le Liban. La Société des Nations abandonne donc entre ses mains un certain pouvoir de légiférer ; mais ce pouvoir est largement modéré en ce sens que le mandataire doit tenir compte des vœux des populations. On pourrait parler ici d'une délégation sans fixation très précise des termes du pouvoir à exercer, de la part de la Société.

Pour les mandats du type B et *a fortiori* pour ceux du type C, l'article 22, alinéas 5 et 6 (393), instaure le régime

(391) *Pacte de la Société des Nations*, article 22 : « 4° Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire Ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. »

Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire. »

(392) *Mandat pour la Syrie et le Liban*, 23 décembre 1920. Pour ce texte et autres mandats, v. *Recueil des traités de la Société des Nations*, p. 354, volume XXII.

393) Article 22 du Pacte : « 5° Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique Centrale, exige que le mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantissent la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire, et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce. »

6° Enfin il y a le territoire, tel que le Sud-Ouest Africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de

de l'administration directe du territoire sous mandat par le mandataire, en réalisant, pour les mandats du type C, une intégration complète dans la souveraineté de la métropole. L'État mandataire est alors seul créateur d'obligation internationale au sujet du territoire qu'il administre : il est pleinement responsable. La disposition contenue dans l'alinéa 5 de l'article 22 confère aux mandats qu'elle vise une sorte de neutralisation, par l'interdiction, sur le territoire sous mandat, de construire des fortifications, d'établir des bases navales ou militaires, etc. Le mandataire est chargé de procéder à la mise en application, dans les limites du territoire administré, des conventions générales ayant un but de civilisation ou de police et prohibant à cet effet certains trafics illicites.

Mais, sur le terrain des principes généraux tels que la liberté de conscience, les garanties personnelles des populations indigènes, le devoir de favoriser le développement économique et social du pays, les mêmes dispositions se retrouvent dans tous les mandats ; il serait d'ailleurs peu convenable que, pour de pareilles nécessités, il existât des différences suivant les mandats.

Lorsqu'on est en présence de dispositions qui reconnaissent au mandataire des pleins pouvoirs pour administrer et légiférer sur le territoire placé sous mandat, on constate que le terme de mandataire, au sens juridique général, est pris dans une acception assez large : en effet, on voit reparaître ici les attributs de la souveraineté étatique. Cependant, toutes proportions gardées, ces pleins pouvoirs n'affectent qu'indirectement les rapports du mandataire et de la Société des Nations. Sur le plan international, il doit rendre des comptes à la Société dont il tient son mandat. C'est dans cette mesure qu'il convient d'interpréter, par exemple, l'article premier du mandat sur la Pales-

leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène. »

tine donnant les pleins pouvoir d'administration et de législation sur ce territoire au mandataire ; l'article 9 du mandat français sur le Cameroun faisant en même temps de ce territoire une partie intégrante du territoire du mandataire ou le traitant comme tel ; l'article 2 du mandat sur le Sud-Ouest Africain ayant constitué une colonie allemande ; l'article 2 du mandat sur les anciennes possessions allemandes situées dans l'Océan Pacifique, autres que le Samoa et Nauru, au Sud de l'Equateur ; l'article 2 du mandat sur le Samoa allemand ; l'article 2 du mandat sur Nauru ; l'article 10 du mandat de la Belgique sur le territoire de Ruanda-Urundi (394). Quelle que soit la catégorie à laquelle appartient chacun de ces mandats, la disposition envisagée doit s'entendre du point de vue des rapports de l'Etat mandataire et du pays sous mandat, mais laisse subsister le pouvoir de contrôle de la Société des Nations, dans ses rapports avec l'Etat chargé d'exercer le mandat.

Les mandats créent, à la charge des puissances mandataires, certaines obligations expressément édictées et pour lesquelles il n'existe pas, de la part du mandataire, de pouvoir d'appréciation. Ainsi, en vertu de l'article 4 du mandat sur la Syrie et le Liban, l'Etat mandataire est tenu de parer à tout risque de perte, prise à bail, ou contrôle d'une puissance étrangère sur le territoire du mandat ; l'article 5 du mandat sur la Palestine contient un devoir identique. Il s'agit là d'une garantie qui relève du devoir de diligence imposé à tous ceux qui, en droit, se chargent de gérer pour autrui une entreprise d'intérêt public ou privé. Ces sortes de devoirs attachés à l'exercice des mandats, procèdent d'une décision prise directement par la So-

(394) Pour ces divers mandats, v. les références indiquées dans les notes n° 390 et n° 392.

Distribution des mandats sur les anciennes possessions allemandes, v. *Décision du Conseil Suprême des principales Puissances alliées et associées*, 5 mai 1919 ; anciennes colonies allemandes, Togo et Cameroun, *Journal Officiel de la Société des Nations*, N° 6, p. 355, I (la France et l'Empire Britannique devaient adresser une recommandation commune à la Société des Nations au sujet de l'avenir de ces colonies), v. *Annuaire de la Société des Nations* 1920-1927, page 428.

ciété des Nations, lors de l'examen et de l'admission des textes des mandats. Mais la Société ne les impose qu'avec le consentement des puissances mandataires, puisque les mandats doivent être acceptés par elles.

D'autres obligations analogues à la précédente sont insérées dans le texte des divers mandats ; celles-ci ont, toutefois, à la différence de celles-là, une moins grande détermination : les termes du mandat comportent alors certains aléas corrigés d'ailleurs par le contrôle de la Société. Tel est, à titre d'exemple, l'article 3 du mandat britannique sur l'Est Africain qui prévoit le maintien, par le mandataire, de la paix, du bon ordre et de la bonne administration du territoire sous mandat. Les mêmes termes se trouvent dans des textes tels que l'article 2 du mandat français sur le Cameroun avec l'engagement de favoriser le progrès matériel, moral et social du pays ; l'article 3 du mandat belge sur le territoire de Ruanda-Urundi avec le même engagement ; une obligation analogue, bien que plus spéciale, incombe au mandataire chargé du mandat sur la Palestine en vertu de l'article 13 de ce mandat : la Grande-Bretagne est responsable, vis-à-vis de la Société des Nations, du respect des Lieux Saints et des monuments musulmans.

En ce qui concerne les principes généraux, les droits élémentaires de toute population civilisée, les dispositions sont absolument universelles dans la réglementation des mandats. C'est ainsi que l'obligation de doter le pays administré d'une organisation judiciaire capable de faire respecter les droits des indigènes et des ressortissants étrangers dans les limites du territoire est rappelée dans l'article 6 du mandat sur le Syrie et le Liban, et l'article 9 du mandat sur la Palestine.

Un autre principe, qui, lui, se trouve formulé dans tous les mandats, est celui de la liberté de conscience et des cultes. L'article 8 du mandat sur la Syrie et le Liban, l'article 15 du mandat palestinien, l'article 5 du mandat sur le Sud-Ouest Africain allemand, l'article 5 du mandat sur les possessions allemandes du Pacifique autres que le Samoa et Nauru, au Sud de l'Equateur, l'article 5 du mandat sur le Samoa, l'article 5 du mandat sur Nauru, l'arti-

cle 5 du mandat sur l'île de Yap et les possessions du Pacifique au Nord de l'Equateur, l'article 7 du mandat français sur le Cameroun, l'article 8 du mandat belge sur le territoire de Ruanda-Urundi, notamment, lui sont consacrés.

Il faut en dire autant de l'interdiction des trafics visés par certaines conventions générales dont beaucoup sont conclues sous les auspices de la Société des Nations et concernant la traite des esclaves, le travail forcé, le traitement des indigènes, le trafic des stupéfiants, celui de l'alcool, le commerce des armes et des munitions, auxquels il convient d'ajouter la protection, également organisée par des conventions générales, de la liberté commerciale, de la propriété industrielle, littéraire, artistique, de la propriété individuelle, des chemins de fer, des communications postales, téléphoniques, télégraphiques. Ainsi, l'article 12 du mandat sur la Syrie et le Liban, l'article 19 du mandat sur la Palestine, l'article 9 du mandat britannique sur l'Est Africain, l'article 3 du mandat sur le Sud-Ouest Africain, l'article 3 du mandat sur les possessions du Pacifique, au Sud de l'Equateur, l'article 3 des mandats sur les territoires du Samoa et de Nauru, l'article 3 du mandat sur l'île de Yap et les possessions du Pacifique au Nord de l'Equateur, les articles 4 et 5 du mandat français sur le Cameroun, les articles 5 et 6 du mandat sur le territoire de Ruanda-Urundi sont des exemples d'application de ces principes.

L'obligation qui est faite aux mandataires de respecter, sur les territoires soumis à leur administration, l'égalité économique entre leurs ressortissants et les ressortissants des autres Etats Membres de la Société des Nations, dénote le caractère collectif de l'institution des mandats. Cette obligation répond à la raison, ou à l'une des raisons, qui ont incité les puissances alliées et associées, après le conflit, à adopter, pour les anciennes possessions de l'adversaire, un régime où les compétences soient partagées entre l'Etat et la communauté dont il est membre, plutôt qu'un régime de souveraineté exclusive : il ne fallait pas, en inaugurant un cycle nouveau de la politique internationale et du droit international, revenir au particularisme des anciennes conquêtes, caractérisé surtout par le monopole et l'économie fermée. Néanmoins, l'égalité économique

reste, même dans les mandats, limitée à la Société des Nations et à certains Etats bénéficiant de droits spéciaux. Nous pouvons citer sur ce point, dans la série d'exemples énumérés plus haut, qui comprend presque tous les mandats : l'article 11 du mandat sur la Syrie et le Liban, l'article 18 du mandat sur la Palestine, l'article 6 du mandat français sur le Cameroun, l'article 7 du mandat belge sur le territoire de Ruanda-Urundi, notamment.

On sait qu'en vertu de l'article 22 du Pacte, le mandataire doit envoyer chaque année au Conseil un rapport l'informant sur la gestion du territoire administré par lui. Cette prescription est rappelée dans tous les mandats ; une autre prescription, qui rappelle l'origine sociale des mandats, concerne leur modification : ils ne peuvent être modifiés que moyennant le consentement du Conseil. Une fois le territoire sous mandat remis à l'Etat chargé de l'administrer, il ne cesse donc pas d'être au pouvoir de la Société ; le transfert de souveraineté qui s'opère au sujet de ce territoire n'a trait, en réalité, qu'à l'exercice de certaines fonctions, non pas à une jouissance ; l'institution a été créée dans un intérêt général, plutôt que dans l'intérêt des mandataires. Citons, comme exemples des prescriptions dont nous venons de parler : les articles 17 et 18 du mandat sur la Syrie et le Liban, les articles 24 et 27, ainsi que l'article 25 (possibilité de retarder l'application du mandat entre le Jourdain et les frontières orientales, avec l'assentiment du Conseil) du mandat sur la Palestine, les articles 11 et 12 du mandat sur l'Est Africain (mandat britannique), les articles 6 et 7 du mandat sur l'Ouest Africain, les articles 6 et 7 des mandats sur les possessions du Pacifique au Sud de l'Equateur, sur les territoires du Samoa et de Nauru, sur les possessions du Pacifique situées au Nord de l'Equateur, les articles 10 et 11 du mandat sur le Cameroun (mandat français), les articles 11 et 12 du mandat sur le territoire de Ruanda-Urundi, et l'article 2 du même mandat (compétence du Conseil en cas de contestation sur la délimitation de frontière), etc.

Toutes ces obligations rattachent, on ne saurait trop le souligner, l'institution des mandats à l'activité sociale, par l'intermédiaire des Etats Membres de la Société. Mais,

si étroit que soit le lien qui unit les mandataires aux organes de la Société chargés du contrôle, il n'empêche pas les Etats responsables d'opérer des transactions à l'égard de telle ou telle puissance dont les possessions sont voisines des territoires sous mandat (et alors se posent souvent des questions comme celle de la délimitation de frontière), ou dont les intérêts majeurs sont en jeu sur le territoire sous mandat (et alors doivent intervenir des règlements économiques ou autres).

Dans cet ordre d'idée, fut passée, entre la France et la Grande-Bretagne, le 23 décembre 1920, une convention relative à la Syrie, au Liban et à la Palestine. L'article 2 institue une commission pour délimiter les frontières communes (395). Le Conseil doit connaître sans appel des difficultés résultant des décisions de cette commission. Les articles 5 et 6 confèrent un certain nombre de facultés réciproques pour l'exploitation des territoires sous mandat. L'article 9 stipule la liberté d'enseignement pour les parties dans lesdits territoires.

Les Etats-Unis, non membre de la Société des Nations, tenaient cependant à jouir des avantages accordés, sur les territoires sous mandat, aux divers Etats Membres de la Société ; de plus, ils voulaient être associés, sur certains points, à l'administration des pays sous mandat, du moins ne pouvaient-ils tolérer que cette institution fonctionnât sans qu'il leur fût donné un droit de regard général sur elle. Ainsi furent-ils amenés à conclure, avec les mandataires, des conventions garantissant le respect de leurs droits et de leurs prétentions. Par la convention qu'ils conclurent avec la France au sujet du Cameroun, ils consentirent à l'exercice du mandat français sur ce territoire (ar-

(395) *Convention franco-britannique sur certains points se rattachant à l'attribution des mandats pour la Syrie et le Liban, la Palestine et la Mésopotamie, signée à Paris le 23 décembre 1920, Recueil des Traités de la Société des Nations, page 354, volume XXIII. Article 2 : « ... Les conflits qui pourraient résulter des opérations de cette commission seront portés devant le Conseil de la Société des Nations, dont la décision sera sans appel. »*

ticle premier) (396). L'article 2 leur confère la jouissance de certains avantages prévus par le mandat. En vertu de l'article 4, il leur est réservé un double du rapport envoyé chaque année au Conseil. Enfin, l'article 5 stipule que toute modification apportée au mandat ne sera effective qu'avec l'assentiment du gouvernement américain.

Une convention exactement semblable à la précédente fut conclue par les Etats-Unis avec la Belgique, le 18 avril 1923, au sujet du mandat exercé par ce dernier pays sur le territoire de Ruanda-Urundi (397). Les prérogatives reconnues aux Etats-Unis sont celles dont nous avons parlé pour le mandat français sur le Cameroun.

Le traité passé entre l'Amérique et le Japon, le 11 février 1922, relativement aux îles, dont l'île de Yap, situées dans le Pacifique du Nord de l'Equateur, et placées sous mandat, accorde à l'Amérique des avantages identiques à ceux des traités précédemment examinés. Les articles 1 et 2 sont semblables aux articles 1 et 2 des conventions passées avec la France et avec la Belgique (398). L'article 3 établit l'égalité entre Américains, Japonais et étrangers, en ce qui touche l'usage des communications télégraphiques par le câble de l'île de Yap et la radiotélégraphie.

Ces diverses conventions montrent que les Etats mandataires peuvent, par rapport aux pays qu'ils administrent ou assistent de leur autorité, s'engager en dehors de la Société des Nations, tout comme s'il s'agissait de pays leur appartenant en propre. Mais il faut remarquer qu'en ce qui regarde les Etats-Unis, puissance ayant participé à la guerre aux côtés des Alliés et ayant présidé à la formation

(396) V. *Convention entre les Etats-Unis d'Amérique et la France concernant la partie du Cameroun placée sous mandat français*, signée à Paris le 13 février 1923, op. cit., page 54, volume XXVI.

(397) V. *Traité entre les Etats-Unis d'Amérique et la Belgique concernant le mandat de la Belgique sur le territoire de Ruanda-Urundi* signé à Bruxelles le 18 avril 1923, op. cit., page 138, volume XXXI.

(398) V. *Traité entre les Etats-Unis d'Amérique et le Japon concernant l'île de Yap et les autres îles placées sous mandat, situées dans l'océan Pacifique au Nord de l'Equateur*, Washington, le 11 février 1922, op. cit., p. 202, volume XII.

de la Société des Nations, sans y être entrée, les stipulations exceptionnelles sont assez bien indiquées. Elles étaient dans l'esprit même des organisateurs et des animateurs de la Société des Nations.

De l'examen que nous avons fait de la marche suivie par une institution comme celle des mandats, nous retiendrons un certain nombre d'éléments. Tout d'abord, le problème des mandats se trouve posé dès le Pacte dans des termes dont il n'y aura plus, par la suite, qu'à faire application. En effet, tous les grands principes rappelés dans les articles des textes des mandats sont brièvement, mais explicitement énoncés dans l'article 22 du Pacte. Lorsqu'il s'est agi, par conséquent, d'établir, pour chaque cas déterminé, de consigner dans un texte les devoirs des mandataires et les droits des pays sous mandat, on n'a eu qu'à se reporter aux énonciations contenues dans la charte sociale qu'est le Covenant. Si la Société des Nations était un Etat ou un super-Etat, on pourrait dire que la question est d'ordre ou tout au moins d'origine constitutionnelle.

Une autre constatation qui s'impose est celle du caractère de décision qui s'attache à l'administration des mandats par les mandataires sous le contrôle de la Société des Nations, par opposition au caractère de simple recommandation propre à de nombreux actes de la Société : ici, la Société ne propose pas telle solution en recommandant à ses Membres de conclure un traité dans ce sens ; elle prend des décisions, par l'organe du Conseil. Sans doute, le Conseil ne décide-t-il qu'à l'unanimité, de sorte que ce qu'il impose requiert l'assentiment de tous les Etats représentés au Conseil ; mais le Conseil est un organisme restreint, il constitue, dans la Société, une sorte de directoire dont le pouvoir (qu'on a pu comparer au pouvoir exécutif dans un Etat) s'étend à l'ensemble des Membres de la Société. De plus, lorsqu'un Etat a consenti à se charger d'un mandat, il se soumet par là-même, d'avance, au contrôle du Conseil.

L'existence de la Commission des mandats et ses attributions à côté du Conseil montrent jusqu'à quel point l'institution en question a su se dégager des volontés étatiques particulières tout en s'appuyant sur elles. Le carac-

tère administratif ainsi imprimé au fonctionnement de cette institution, met en relief sa teneur fortement sociale.

Si, dans l'examen du problème de la sécurité collective, qui a fait l'objet du précédent paragraphe, les directives du Pacte ont été largement développées au point de devenir des innovations sur le système du Pacte lui-même, avec des orientations différentes suivant les phases de l'évolution, dans le problème des mandats, au contraire, on peut à peine parler d'évolution, car l'article 22 du Pacte a été purement et simplement appliqué dans les différents textes relatifs aux mandats. C'est tout juste si un mouvement s'est dessiné en faveur de la plus grande indépendance des mandataires pour leur gestion, mouvement déterminé par la pratique elle-même.

Ces différents éléments qui dénotent historiquement une entreprise couronnée de succès, représentent juridiquement un mode de formation de l'obligation plus étroit, mais plus solide que celui utilisé pour la sécurité collective, moins heureuse également aux yeux de l'histoire. L'institution des mandats est une de ces assertions du Pacte entièrement confirmées par la pratique.

CHAPITRE V

DE LA JUSTICE

SITUATION DE LA RECHERCHE. LES DONNÉES DU PACTE.

LE RÈGLEMENT PACIFIQUE EN GÉNÉRAL.

LA CLAUSE FACULTATIVE DE JURIDICTION OBLIGATOIRE.

Autant l'idée d'une justice, en droit international, analogue à celle qui anime le droit interne et spécialement le droit privé, peut apparaître neuve, comparée à celle de la paix, autant elle est nécessaire ; et cette nécessité se confond avec la nécessité de la paix. Elles sont, en réalité, aussi anciennes l'une que l'autre, si bien que, dans un âge avancé de la conscience juridique internationale, on doit pouvoir dire : une paix injuste n'est pas la paix au plein sens du mot.

Mais, comme la justice fonctionne à l'occasion d'un droit violé et entraîne, par suite, la sanction, et que la grande et même l'unique sanction internationale fut longtemps la guerre, on associa de préférence l'idée de justice à l'idée de sanction. Et puis, il faut tenir compte de ce facteur psychologique, inspiré par les horreurs et les conséquences désastreuses du conflit armé, selon lequel, pour ainsi dire, la guerre est plus à craindre que la paix n'est à aimer. Aussi, la guerre juste, la guerre injuste, voilà quels furent les thèmes de célèbres théoriciens, en fait de justice internationale.

Le changement de conception a pu s'opérer depuis un temps assez reculé ; mais, à une certaine époque, il est devenu le fait : c'est l'époque de la Société des Nations.

§ 19. — *Situation de la recherche*

Nous avons à rechercher comment, dans l'organisation de la justice par la Société des Nations, l'obligation a pris naissance et s'est développée. Résoudre pacifiquement les conflits en faisant la part des droits et des prétentions légitimes des parties en cause, tel est le but de l'arbitre ou du juge. Mais ce but sera-t-il atteint, si les parties au différend ne se considèrent pas tenues de comparaître devant cet arbitre ou ce juge ? Le plus souvent non ; car alors l'intervention de l'arbitre ou du juge dépendra de la volonté des parties ou de l'une d'elles pour qui la comparution est un sujet d'espoir ou de crainte : si l'une des parties estime qu'elle pourrait obtenir, par sa force militaire, ce qu'une sentence internationale lui refuserait, qu'est-ce qui l'arrêtera dans son choix ? Sans doute, même sous le coup de l'obligation juridique, s'il en a le moyen matériel, l'Etat peut toujours se refuser à comparaître devant un tribunal arbitral ou une cour de justice, mais c'est alors la question de la force coercitive internationale pour contraindre l'Etat récalcitrant à plaider en demandeur ou en défendeur ; et même une fois la sentence rendue, l'Etat de mauvaise foi peut s'obstiner à ne pas l'exécuter, mais c'est alors la question de la force exécutoire des arbitrages et des jugements. Or nous n'avons à examiner ni l'une ni l'autre de ces deux questions ; c'est de la vis obligandi, de la force obligatoire que nous nous occupons : la force obligatoire suppose le respect d'une règle juridique supérieure, car elle n'est jamais que du droit. Par conséquent, en admettant que les parties au différend ne cherchent pas à se soustraire à la règle juridique supérieure leur imposant la comparution en justice, si cette règle est établie, un risque de conflit violent se trouve écarté. Cet avantage constitue le bien-fondé de l'obligation dans l'administration de la justice.

Rechercher un milieu social, une communauté organisée, qui puisse servir de champ d'expérience, lorsqu'on poursuit, comme nous le faisons, l'étude d'un système juridique à contenu obligatoire, pour des questions spéciales

telles que la navigation fluviale, le rang des agents diplomatiques, ou des clauses visant des matières analogues, est utile et souhaitable ; mais combien plus utile et plus souhaitable est cette recherche de la communauté organisée et combien plus forte doit être une semblable communauté, lorsqu'on se place au point de vue de l'obligation en matière de justice ! On pressent, en effet, sans qu'il soit besoin de longues démonstrations, toute la fragilité de l'obligation en justice, quand cette obligation ne repose que sur un traité, construction isolée sur le terrain mouvant des relations internationales. Si, au contraire, l'engagement est pris dans un milieu social où tout lui est favorable et où tout est prévu pour le soutenir en cas de défaillance d'un des contractants, on mesure l'immense portée qu'il est susceptible d'avoir. Pour cette raison, ce n'est assurément pas trop dire que la communauté dont la justice a besoin pour devenir obligatoire doit être de l'ordre de la Société des Nations et d'une Société des Nations puissante. Le resserrement des liens sociaux est apparu fort justement comme la circonstance générale de nature à favoriser l'obligation dans la fonction judiciaire (399), tandis que le développement de la permanence est la circonstance spéciale qui tend vers le même but (400).

La nécessité de l'obligation se rencontrant avec toute organisation judiciaire évoluée et celle-ci étant un attribut du système social, nous ne pensons pas avancer une idée téméraire en nous posant, au seuil de la Société des Nations, comme à l'origine de l'obligation. Le développement de la justice est lié à celui de la loi : l'absence de loi internationale bien précise sur certains points n'a-t-elle pas été présentée sous le jour de ces causes de rébellion et de répugnance pour la justice qu'éprouvent parfois les Etats dans leurs différends (401) ? Le juge, en l'absence d'une loi in-

(399) V. M. A. de La Pradelle : *La justice internationale*, cours 1932-1933, onzième leçon, l'évolution vers l'obligation.

(400) V. *ibid.*

(401) « Il semble bien que ce qui arrête les Etats lorsque leurs différends appellent naturellement un juge, c'est la crainte que ce juge, en l'absence d'une loi déterminée, ne prenne vis-à-vis d'eux une

complète et mal définie, ne deviendra-t-il pas législateur et cela à l'encontre des droits et des intérêts des parties ? Constater que le sort de la justice est lié au sort de la loi, c'est constater aussi qu'il faut à la justice le support de la société organisée ; car la loi elle-même, est-elle possible parmi des éléments privés de rapports constants, pour parler le langage de la physique, et parmi des gouvernés privés de gouvernants, pour parler le langage de la politique ? On revient donc au fait exprimé plus haut.

Avant la Société des Nations, avant le bouleversement qui révéla au monde l'urgence du problème, il y avait eu les Conférences de la paix de 1899 et de 1907 d'où étaient sorties les premières réalisations de juridiction internationale permanente et dont il nous est resté la Cour Permanente d'Arbitrage. L'obligation ou plutôt la tendance à l'obligation y avait progressé, sans toutefois aboutir à un succès définitif. Cependant la notion d'une véritable cour de justice internationale ne s'y était pas dégagée nettement. Une cour de Justice Arbitrale et une cour permanente d'Arbitrage demeurent au-dessous du progrès réalisé par la création de la Cour Permanente de Justice Internationale. Il est vrai, en effet, en droit international, comme cela se produit dans la plupart des systèmes juridiques de droit privé du monde, que la fonction arbitrale et la fonction judiciaire sont différentes : elles coexistent le plus souvent et elles se complètent, mais elles ne sauraient se rem-

autorité trop grande. Ici s'élève la difficulté cruciale du droit international. Il s'agit d'un droit qui s'applique à des Etats, c'est-à-dire à l'organisme le plus complet, le plus fort, qui existe dans le monde. Le droit va s'attaquer à ces Etats, il va limiter leur pouvoir. Or ils sont habitués, à l'intérieur, à dire le droit, et par conséquent, ils s'étonneront, s'irriteront même, à l'extérieur d'être appelés à le subir. » *A. de La Pradelle*, op. cit., seizième leçon, La Loi, la relation de la Justice à la Loi.

M. de La Pradelle s'attache à démontrer, dans cette leçon, l'étroitesse du lien existant en droit international entre le problème du juge et celui du législateur : celui-ci n'offrant que des garanties insuffisantes et incertaines, il en découle que celui-là dont on redoute l'arbitraire ne jouit pas de tout le crédit nécessaire pour l'accomplissement de sa fonction. L'absence de loi n'entraîne pas l'absence de juge, mais elle éloigne du juge.

placer ou se confondre (402). Il appartenait à la Société des Nations de faire ressortir cette différence et de la mettre à profit.

En fondant la Société des Nations, c'est-à-dire en faisant entrer les Etats dans une organisation qui régit leurs relations de façon à ce que ces relations ne les opposent pas les uns aux autres et surtout ne les conduisent pas à une rupture violente, ne devait-on pas prévoir, en conséquence, des procédés de solution pacifique des conflits et pour l'application de tels procédés, des organismes appropriés ? Dans la Société des Nations, la justice devient un attribut de la paix, parce qu'elle est conçue comme devant apporter des moyens de conserver cette paix : on plaidera au lieu de se battre. Le problème du conflit armé, toujours possible, se trouve plutôt rejeté vers celui de la sécurité qui d'ailleurs doit aussi préoccuper le pacifisme. Dans les cas extrêmes où, selon le Pacte, une intervention armée de la collectivité est nécessaire, on peut dire que la phase juridictionnelle est dépassée : le Conseil qui, aux termes de l'article 15, par exemple, essaye d'abord de régler pacifiquement le différend, retrouve ensuite son rôle d'exécutif : il préside aux mesures à prendre. La liaison de la justice à la conservation de la paix a pu faire appeler une « obligation fondamentale » dans toute ligue des peuples, dès avant la création de l'institution de Genève, l'obliga-

(402) V. Brailsford : *A. League of Nations*, 1917. La décision arbitrale et la décision judiciaire ont ceci de commun qu'elles sanctionnent toutes deux des conflits de droit, cependant, il ne s'ensuit pas qu'il faille les confondre. « Nevertheless, in spite of this fact there is from a juristic point of view so real a distinction between the office of judge and that of arbitrator that the two will never be confounded without introducing uncertainty and confusion into the principles which are most necessary to the organisation of judicial institutions and methods of procedure. Observe the laws of all countries. They prescribe judicial institutions. They authorize arbitration. The two institutions live side by side . . . but never destroy or become confounded with each other. » Wehberg (Hans) : *International court of justice*. The problem of an international court of justice Oxford, traduit de l'allemand, trad. anglaise, par F.G. Fenwick, 1918, volume 2, page 121.

tion qui doit être reconnue par tout Etat membre de la ligue de soumettre ses différends avec d'autres Etats à un arbitre ou à un juge qualifié (403).

Ce n'était pas seulement une conception courante parmi les juristes internationaux des puissances alliées de la grande guerre, mais encore parmi ceux des puissances ennemies (440). On peut donc dire que, sur ce principe, l'accord s'est fait d'une manière générale.

La forme donnée à la Société des Nations lui permet d'observer une certaine séparation des pouvoirs. C'est ainsi que, sans contredit, la Cour Permanente de Justice Internationale constitue un organe indépendant du Conseil et de l'Assemblée bien qu'elle en relève pour sa composition. Les sentences qu'elle rend sont des sentences judiciaires. Le Conseil, corps politique, détient le rôle essentiel en politique, du médiateur. L'Assemblée peut elle-même être saisie d'un différend et agir comme le Conseil. Tous les organes de la Société sont donc susceptibles de concourir à la solution pacifique des conflits entre Etats, mais la fonction judiciaire est nettement représentée par la Cour Permanente de Justice Internationale.

Ces observations rapides mais substantielles autorisent, en dépit des difficultés de l'heure présente, à retracer, pour le droit international, le cheminement de la justice en droit privé, qui est peut-être le cheminement de la justice tout court. Les traités d'arbitrage, spéciaux ou généraux, tels qu'ils ont été conclus jusqu'ici, n'ont jamais lié qu'un certain nombre d'Etats et ont toujours été obligés de pourvoir à la juridiction compétente pour trancher les litiges en vue desquels ils étaient signés. Ils sont, dans le droit international, l'expression de la justice privée des peuples, en l'absence d'un pouvoir capable de leur donner un juge devant lequel ils aient à exposer leurs querelles. Ils correspondent peut-être à ce degré de la justice des particuliers qu'on a appelé la composition volontaire. Mais

(403) V. *Brailsford : A League of Nations*, 1917, pp. 293 sq., chapitre X.

(404) V. les ouvrages allemands et la thèse de M. *Frachon* sur ces ouvrages, cités dans les notes 282 et 284.

cette étape, bien que les pratiques qui la caractérisent aient encore cours aujourd'hui, semble déjà dépassée. L'apparition de la permanence dans les institutions judiciaires internationales s'accompagne d'une forte tendance à l'obligation. Les juges d'ores et déjà existent ; il s'agit maintenant de leur amener les plaideurs : c'est tout l'effort du Pacte et des textes érigés après le Pacte dans la Société des Nations, comme jadis dans l'Etat devenu assez fort pour instituer ses juges et qui se préoccupe d'attirer à eux un nombre toujours plus grand de plaideurs et de litiges. Là s'arrête la force du corps politique international actuel : ayant des juges et ne pouvant encore d'une façon générale contraindre les parties à passer devant eux, il a recours à l'obligation juridique le plus souvent contractuelle ; l'obligation prépare la coercition et déjà, dans certains cas, l'entraîne, la justice obligatoire prépare la justice publique (405).

Que conclure de la délimitation que nous venons d'opérer pour notre étude, sinon que la justice en face de laquelle elle nous place, à la vue notamment d'une Cour de justice fonctionnant dans un rassemblement organisé de peuples, est une justice sociale, expression de la volonté et de la conscience juridique de tous les membres du groupe, qui rend ses sentences au nom de ce groupe, de même qu'une cour interne rend les siennes au nom du peuple (406) ?

Nous orienterons la recherche en consacrant un paragraphe au règlement pacifique des conflits en général et un paragraphe à la clause facultative de juridiction obli-

(405) La guerre est une entreprise coûteuse et les États ont cherché, par des moyens semblables à ceux de la justice privée, à l'éviter dans de nombreux cas. V. l'ouvrage de M. Politis : *La justice internationale*, 1924, introduction, pp. 17 sq. « ... Les premières étapes franchies, la dernière vient d'être entamée.

Sous nos yeux, la justice privée des peuples se transforme en justice obligatoire qui, déjà, annonce la justice publique.

Le but final est encore très éloigné. Il reste à parcourir une route longue et semée d'obstacles... », id., op. cit., conclusion, page 249.

(406) La jurisprudence de la nouvelle Cour procède d'une volonté supérieure. V. id., op. cit., pages 19 sq.

gatoire de l'article 36 du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, et en faisant précéder ces deux examens d'un paragraphe sur les données du Pacte, ainsi que nous l'avons fait au chapitre précédent.

§ 20. — *Les données du Pacte*

Hormis l'article 14 qui vise la création par la Société d'une cour de justice internationale, article dont l'intérêt nous reporterait à l'étude de la constitution de la Cour que nous réservons pour un examen ultérieur (407), le Pacte de la Société des Nations contient des dispositions établissant directement des procédures relatives à la solution pacifique des différends entre Etats. Mais, au préalable, ces procédures laissent ouvert le recours à la voie diplomatique ordinaire. D'autre part, il est utile de distinguer entre les procédures auxquelles le Pacte convie et qui lui sont étrangères (règlement judiciaire ou arbitral, convention des parties au différend) et celles qu'il institue pour le cas où les premières n'auraient pas été utilisées. C'est de ces dernières qu'il sera surtout question dans ce paragraphe.

Les dispositions auxquelles on fait allusion sont contenues dans les articles 12 à 15 inclusivement. Il convient d'y ajouter l'article 17, en ce qui concerne l'extention aux tiers (aux Etats étrangers à la Société), des stipulations du Pacte en matière de solution pacifique des conflits. L'obligation posée par l'alinéa premier de l'article 12 est une obligation d'option : les Membres de la Société s'engagent à soumettre leurs différends soit à une procédure d'arbitrage ou à une procédure judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Le choix laissé aux Etats en conflit pour résoudre leur conflit est donc assez large puisque l'arbitrage et la décision judiciaire doivent s'entendre de l'arbitrage ou de la décision judiciaire émanant de n'importe quelle autorité, aucune autorité déterminée (au moment où fut rédigé

(407) V. paragraphe 21.

le Pacte la Cour Permanente n'existant pas, il ne pouvait être question d'assigner un tribunal aux parties, et même après sa création la Cour ne s'est pas imposée) n'étant indiquée aux parties (408). On pourrait résumer l'esprit de ce texte en disant que tous les moyens de solution des conflits sont jugés bons, pourvu que la rupture violente soit évitée.

Une obligation du genre de celle que nous venons d'évoquer avec l'article 12 joue comme l'obligation que poserait un traité général d'arbitrage de résoudre ou de tenter de résoudre les différends par une procédure arbitrale. Elle est d'ordre contractuelle. Mais, le Pacte étant la charte régissant non pas tel ou tel rapport entre tels contractants, mais un tout, une entité juridique, la Société, à l'intérieur de laquelle se trame une vie collective, l'obligation de l'article 12 s'impose aux Membres de la Société à la manière d'une disposition légale. Il faut en dire autant des obligations contenues dans les articles suivants.

Le délai de trois mois imposé à tout Etat à dater de la sentence arbitrale ou judiciaire ou du rapport du Conseil, avant d'entrer en guerre et qu'on a appelé le moratoire de guerre (article 12, alinéa premier), est un des aspects de la renonciation au recours aux armes qui anime le Pacte et qui cependant n'a pu s'exprimer sous forme de principe solennel général. Le Pacte s'est borné à prescrire des délais qui équivalent à des trêves. Si l'on songe qu'en vertu de l'alinéa 2 de l'article 12, la décision judiciaire ou arbitrale doit être rendue après un délai indéterminé et le rapport du Conseil après un délai de six mois à dater du jour où le Conseil a été saisi, la trêve peut durer assez longtemps : un temps indéterminé dans le premier cas (décision judiciaire ou arbitrale) et neuf mois dans le second (examen par le Conseil).

(408) *Pacte de la Société des Nations*, article 12 : « 1° Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage, ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil. »

L'article 13, qui reprend les termes de l'article 12, se limite à la solution arbitrale ou judiciaire des conflits. Les différends susceptibles de semblable solution doivent être soumis à l'arbitre ou au juge. Mais l'obligation posée en principe perd beaucoup de sa valeur par l'appréciation laissée aux Etats du point de savoir s'il s'agit d'un différend susceptible d'être tranché par l'arbitre ou le juge : l'intercalation, dans le texte, des mots « à leur avis » constitue évidemment une grosse atténuation au principe de la juridiction obligatoire (409).

Toutefois, le danger d'une trop grande latitude donnée aux parties par l'alinéa premier de l'article 13 est circonscrit par l'énumération faite à l'alinéa 2, des objets de différend pouvant recevoir la solution prévue à l'alinéa premier (410), encore que l'alinéa 2 n'échappe pas à toute difficulté d'interprétation par suite de la présence, dans ce texte, du mot « généralement ».

De l'énumération précitée, il résulte que le Pacte se préoccupe particulièrement d'arracher à la volonté des parties ces sortes de différends qui ont une nature ou une portée juridique. Partout où le droit est contesté, la solution doit être donnée, si possible, par le droit. L'alinéa 3 abandonne la détermination de la juridiction compétente au choix des parties ou aux dispositions des conventions passées antérieurement. Remarquons, d'autre part, que l'article 13 ne s'applique qu'après échec de la voie diplomatique ordinaire qui représente, en droit international, la voie des rapports amiables.

(409) Article 13 du Pacte : « 1° Les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire, et si ce différend ne peut se régler d'une façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire. »

(410) Ibid. : « 2° Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, ou judiciaire, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture. »

Une obligation qu'on attend assez naturellement après les énonciations dont on a fait état plus haut, est celle, pour les Etats signataires du Pacte, d'exécuter de bonne foi les sentences rendues et de ne pas recourir aux armes contre l'Etat s'y conformant (article 13, alinéa 4) (411). Cet engagement est péremptoire. Il s'explique aisément dans un système juridique qui, comme la Société des Nations, ne peut assurer aussi bien qu'un Etat à l'égard de ses sujets l'exécution des sentences juridictionnelles. La force coercitive dont relève la force exécutoire des sentences rendues ne pouvant jouer que dans des cas extrêmes (article 16), c'est sur la force obligatoire du contrat que l'on se replie tout d'abord. C'est pourquoi une promesse d'exécuter de bonne foi les sentences arbitrales ou judiciaires, donnée d'avance, ne manque pas d'utilité.

Pourtant, le point de vue de la force exécutoire n'est pas entièrement négligé et abandonné à la promesse des parties, puisque le même article 13, alinéa 4, confère au Conseil le droit de proposer les mesures à prendre, en cas d'inexécution de la sentence (412). Mais, le Conseil « propose » ; le terme, sans être dépourvu d'efficacité, exclut l'idée de l'exécution forcée.

On connaît les échappatoires que procure la rédaction de l'article 13, en ce qui concerne l'intervention de l'arbitre ou du juge. Si donc l'on reprend les termes de l'article 12 posant une obligation d'option, la solution juridictionnelle écartée, il reste l'examen du différend par le Conseil.

L'article 15, qui règle les modalités de cet examen, renouvelle l'engagement (article 15, premier alinéa) (413). Il

(411) Ibid. : « 4° Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera... »

(412) Ibid. : « ... Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. »

(413) Article 15 du Pacte : « 1° S'il s'élève entre les Membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture, et si ce différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire prévu à l'article 13, les Membres de la Société

faut se rappeler qu'à ce moment, on touche aux dernières chances d'éviter le conflit violent, les autres procédés ayant échoué. Aussi suffit-il qu'une seule des parties réclame l'intervention du Conseil. Les dernières chances de solution pacifique résident dans la médiation.

Après exposé de la cause et fourniture des pièces justificatives, par le soin des parties, communiquées au Conseil, le Conseil cherche à résoudre le différend (exposé de la cause, article 15, alinéa 2) (solution du différend, article 15, alinéa 3) (414).

Mais les efforts du Conseil peuvent être inopérants. C'est alors que l'activité du médiateur se transforme quelque peu par un appel aux moyens de pression allant du jugement de l'opinion publique à l'engagement formel des Membres de la Société de s'abstenir de recourir à la guerre contre la ou les parties acceptant les solutions proposées.

Plusieurs faits sont à retenir dans cette nouvelle attitude du Conseil. En premier lieu, la publication du rapport par le Conseil, en vertu de l'alinéa 4 de l'article 15 (415), est votée à l'unanimité ou à la majorité des voix. Dans le cas de vote à la majorité (article 15, alinéa 7), les Etats retrouvent leur liberté d'action : c'est une grave lacune. En cas de vote à l'unanimité (article 15, alinéa 6) (416), les Etats signataires du Pacte prennent l'enga-

conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complet. »

(414) Ibid. : « 3° Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend... »

(415) Ibid. : « 4° Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce. » On remarquera le terme : « recommande » ; la recommandation est plus forte que le simple vœu, et cependant elle n'équivaut pas à une décision.

(416) Ibid. : « 6° Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport. »

gement de ne pas recourir à la guerre contre la partie qui se conforme au rapport du Conseil. Ce vote à l'unanimité, moins intéressant sans doute que ne l'aurait été un vote à la simple majorité plus facile à obtenir et se dégageant davantage de la volonté individuelle des Etats, est malgré tout caractéristique, car il ne comprend pas la voix des parties au différend : le Conseil se sépare donc des parties et prend des décisions sans elles.

ECHELLE DE L'OBLIGATION DANS LE COVENANT AU TITRE DE LA JUSTICE

Décision Arbitrale, Judiciaire, Art. 13, 3°	Degré 5
Rapport Conseil (Assemblée), Unanimité, Art. 15, 4°, 6°, 8° (10°)	Degré 4
Médiation Conseil (Assemblée), Art. 15, 3° (10°)	Degré 3
Proposition Conseil, Art. 13, 4°	Degré 2
Engagements Déterminés du Pacte, Art. 12 ; 13, 2°, 4° ; 15, 1°, 6° (9°), 8° (417)	Degré 1

L'exception d'incompétence soulevée par une des parties au sujet d'une matière rentrant dans la compétence exclusive de l'Etat doit être reconnue par le Conseil qui le constate dans un rapport sans donner aucune solution (article 15, alinéa 8). L'approbation du Conseil constitue un minimum de garantie.

Enfin, le fait que l'Assemblée peut être saisie du dif-

(417) Cette échelle, considérée graphiquement de bas en haut, a la même base que celle dressée au titre de la paix (voir page 165) : une base contractuelle, contenant des stipulations déterminées. Dans les deux cas, le cinquième degré représente l'obligation la plus évoluée ou la plus dégagée de la volonté des contractants. Toutefois, dans le premier cas (paix), ce sont des décisions du Conseil ou de l'Assemblée prises à la majorité qui forment le plus haut degré, dans le second cas (justice), les décisions de ces organes prises à l'unanimité (moins les voix des parties au différend, rapport du Conseil), se placent au degré inférieur.

férend par le Conseil ou l'une des parties (article 15, alinéa 9) et faire application de toutes les dispositions que nous avons examinées dans le présent paragraphe (article 15, alinéa 10) représente le plus grand appel à la collaboration sociale, pour la solution pacifique des conflits internationaux.

Au terme de cet examen, l'échelle précédente (p. 243) peut être utilement consultée : sa gradation a pour base les engagements déterminés pris par les sociétaires lors de leur entrée dans la collectivité dont ils ont signé la charte ; ces engagements procèdent de la volonté directe des Etats ; la gradation s'élève ensuite à travers des obligations qui découlent non plus directement du contrat, mais d'actes des organes de la Société ou des organes (tribunal arbitral, cour de justice) qui, quelle que soit leur constitution, sont légalement reconnus par le Pacte social. La marche suivie dans cette gradation ne doit pas se confondre avec la marche des événements dans le conflit. En effet, par exemple, la décision judiciaire ou arbitrale que nous avons mise au plus haut degré n'intervient pas après le rapport du Conseil. L'article 12, qui crée une obligation d'option, place les interventions dont il a été question dans le même temps : il s'agit de l'adoption de l'un ou de l'autre des procédés indiqués. Nous avons dit plus haut que l'examen du différend par le Conseil est la dernière chance de solution pacifique parce que nous avons considéré le fait, pour les parties, de soustraire le différend au juge ou à l'arbitre en usant de l'appréciation étatique reconnue par l'article 13 : cela implique un choix, non pas une consécution.

Dans les degrés supérieurs sont rangés les actes faits soit par un pouvoir exécutif, soit par un pouvoir judiciaire. Ces actes sont prévus par le Pacte, mais leur contenu est du domaine de l'avenir, de sorte que, lorsqu'ils se réalisent, ils n'apparaissent pas comme le produit direct de la volonté des signataires du Pacte ; cependant, au nom de ce même Pacte, ils ont force obligatoire. C'est un intérêt de la question, que notre échelle met en lumière.

Une autre conclusion intéressante que nous inspire la même gradation réside dans l'absence de base solide dans le premier degré (le contrat), pour étayer ce que nous con-

sidérons comme le degré le plus élevé de l'obligation en justice, savoir la décision arbitrale ou judiciaire elle-même. Nous nous expliquons : l'obligation créée par une décision juridictionnelle est la plus adéquate au domaine de la justice, par conséquent la plus parfaite. C'est pour cette raison que nous l'avons placée au degré le plus élevé (degré 5). Mais, dans le Pacte, cette obligation est peut-être celle qu'on a laissée le plus à la merci de la volonté des parties : qu'on se rappelle les mots « à leur avis » du premierement de l'article 13, sans parler du mot « généralement » du deuxièmement du même article. Voilà pourquoi notre échelle, faite essentiellement pour évaluer des obligations positives et certaines, ne porte pas, en son degré 1, la mention du premierement de l'article 13 ; le principe de l'obligation judiciaire qui constitue le plus haut degré (degré 5), ne s'appuie donc, dans le contrat (degré 1), d'une manière effective, que sur l'option de l'article 12, d'une part, et sur l'énumération des points susceptibles de solution juridictionnelle du deuxièmement de l'article 13, d'autre part.

Ces résultats montrent le grand effort accompli par le Pacte pour organiser et imposer la justice même en dehors de la Société, si l'on tient compte de l'article 17 (extension aux non membres de la Société). Ce qui domine est le principe de l'obligation des solutions pacifiques. Parmi ces solutions, celle qui relève du pouvoir juridictionnel est préconisée, mais elle ne s'impose que dans des cas limités.

§ 21. — *Le règlement pacifique en général*

Le premier événement qui marque l'organisation de la justice dans la Société des Nations, est la création de la Cour Permanente de Justice Internationale. L'article 14 du Pacte chargeait la Société de pourvoir à la création de cette Cour. La façon dont la Cour fut établie fait de cette réalisation une œuvre directe de la Société.

Le Conseil eut recours à un comité de juristes auquel il demanda d'élaborer un projet de statut pour la nouvelle Cour. Le comité, essentiellement international, fut composé

de dix membres appartenant à des nationalités différentes et tint ses séances à La Haye (418). Rappelons les phases principales de cette élaboration : ce fut d'abord la rédaction de l'avant-projet par le Comité des Dix, à La Haye ; puis le projet adopté par le Conseil de la Société des Nations, à Bruxelles ; enfin le texte définitif adopté par l'Assemblée sur le rapport de la troisième commission, en 1920 (419). Il est à noter que l'on tenait à faire œuvre utile et la Société des Nations ne cherchait pas à s'imposer trop brusquement : elle voulait plutôt travailler avec le sentiment qu'elle était suivie par la majorité des Etats, afin de réserver à la nouvelle création un accueil favorable auprès de la communauté internationale, prélude d'une mise en vigueur rapide. Aussi peut-on relever, dans ce sens, diverses précautions. Ainsi, le Conseil prit soin d'avertir les gouvernements et de leur recommander le projet des Juristes de La Haye, par une lettre, en 1920 (420). Toujours avec la même préoccupation, l'Assemblée, en votant le texte définitif du statut de la Cour, donna à sa résolution (résolution du 13 décembre 1920) un caractère particulier : on sait que les résolutions de l'Assemblée ont force exécutoire sans formalité subséquente ; or, la résolution visant l'établissement de la Cour Permanente de Justice Internationale exigeait l'approbation et la ratification de la majorité des Etats Membres de la Société (421). La Cour ne devait fonc-

(418) Composition du Comité des Dix : MM. *Adatci* (Japon), *Altamira* (Espagne), *baron Descamps* (Belgique), *Fernandez* (Brésil), *Hagerup* (Norvège), *de La Pradelle* (France), *Loder* (Pays-Bas), *lord Phillimore* (Grande-Bretagne), *Ricci Busatti* (Italie), *Elihu Root* (Etats-Unis).

(419) V. *Rougier* : *La première Assemblée de la Société des Nations*, R.D.I.P., 1921, chapitre VIII, pages 281 sq. La Cour Permanente de Justice Internationale.

(420) *Lettre du Conseil*, 1920, C. R. vingtième séance, page 6. V. aussi *Rougier*, op. cit., p. 279.

(421) V. *Résolution du 13 décembre 1920*. *Journal Officiel de la Société des Nations*, n° 27, p. 229. Aux termes de cette résolution, l'adoption du statut de la Cour comportait : 1° l'approbation du projet par l'Assemblée à l'unanimité ; 2° la présentation du statut, sous forme de protocole, pour être ratifié par les Etats ; 3° la ratification de la majorité des Etats Membres de la Société des Nations, des Etats

tionner qu'après ratification du Protocole de signature, forme sous laquelle était présentée l'adoption du nouvel organisme, par la majorité des Etats Membres de la Société (422).

Le rapport présenté par M. de La Pradelle, au nom du Comité des Juristes de La Haye, donne toute la mesure de l'événement que constitue, dans le droit international, l'établissement de la Cour Permanente de Justice Internationale (423). M. de La Pradelle situe le progrès réalisé par le projet d'une cour de justice telle que la Cour Permanente de Justice Internationale sur la voie de l'obligation : toute institution juridictionnelle se recommande d'abord, pour s'imposer ensuite. La constitution de la Cour, composée de juges professionnels et permanents, favorise la justice obligatoire.

L'article 35 du statut de la Cour ouvre le recours à cette juridiction tout d'abord aux Etats Membres de la So-

mentionnés à l'annexe au Pacte et des Etats visés au paragraphe 2 de l'article 35. Le débat à la première Assemblée fut étendu et ne comporta pas moins de 21 discours V. id., loc. cit.

Sur l'établissement de la Cour Permanente de Justice Internationale, v. aussi James Brown Scott : *The project of a Permanent Court of International Justice and Resolutions of the advisory Committee of Jurists*.

(422) L'Assemblée a eu en vue un but pratique. « Elle n'a pas voulu qu'une institution aussi haute et importante que la Cour de justice commençât de fonctionner avant qu'il fût certain qu'un nombre suffisant d'Etats acceptassent sa juridiction. » Rougier : loc. cit.

(423) « Une loi d'évolution constante des institutions juridictionnelles indique que toujours une justice facultative n'est pas restée longtemps sans être suivie d'une justice fixe obligatoire. » « Les décisions d'un litige par une Cour permanente composée de juges de profession seraient judiciaires », disait M. Asser à la conférence de 1907 ; « elles constitueraient un précédent, tendraient à faire progresser le droit international ; elles seraient obligatoires non seulement pour les parties en litige, mais encore pour tous les Etats participants à la création de la Cour, elles seraient rapides, elles seraient, enfin, « last but not least », peu coûteuses, et la justice, pour être populaire, doit être bon marché ». *Rapport de M. de La Pradelle sur l'avant-projet pour l'institution de la Cour Permanente de Justice Internationale, La Haye, 20 juillet 1920. Société des Nations, Actes de la première Assemblée, séances des commissions, p. 423.*

ciété des Nations et aux Etats mentionnés à l'annexe au Pacte ; puis aux Etats admis au recours par le Conseil dans des conditions déterminées (424). Mais la résolution de l'Assemblée, pour la raison que nous avons relevée, précise que la Cour est ouverte aux Etats visés par le paragraphe premier de l'article 35 du statut lorsqu'ils ont ratifié le protocole de signature et aux Etats admis par le Conseil, conformément au second paragraphe de l'article 35 du statut.

Du point de vue de la compétence, l'article 36 soumet à la Cour toute question faisant contestation entre des Etats auxquels la Cour est ouverte aux termes de l'article 35. C'est un cas d'arbitrage facultatif, car la Cour n'est saisie que du consentement et sur la demande des parties. Mais le même article 36 déclare que la compétence de la Cour s'étend aussi aux cas prévus par des conventions particulières. Il faut supposer qu'on est en présence d'un traité d'arbitrage obligatoire, ou d'un traité contenant une clause d'arbitrage obligatoire. L'article rend donc très large la compétence de la Cour (425). Dans le cas de stipulation établissant l'arbitrage obligatoire entre les parties, dans une convention antérieurement passée entre elles, l'obligation ne provient pas de la constitution de la Cour. Elle a pour origine un accord qui lui est extérieur. Mais il est assez naturel que la Cour, par une mention expresse dans l'article 36 de son statut, s'institue la juridiction de l'arbitrage obligatoire établi par traité.

Dans les cas précités, le recours à la juridiction de la Cour requiert l'assentiment des parties ou le jeu d'une clause d'arbitrage obligatoire. Mais, si la Cour est appelée

(424) L'article 35 déclare la Cour ouverte aux Membres de la Société des Nations et aux Etats mentionnés à l'annexe au Pacte.

« Les conditions auxquelles elle est ouverte aux autres Etats sont sous réserve des dispositions particulières des traités en vigueur, réglées par le Conseil, et, dans tous les cas, sans qu'il puisse en résulter pour les parties aucune inégalité devant la Cour. » art. 35.

(425) Article 36 du statut : « La compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur. »

à rendre une sentence, cette sentence fait obligation pour les parties. C'est un mode de formation du droit qui peut rendre de grands services et en rend effectivement. C'est le mode jurisprudentiel. Tant que les tribunaux ne sont pas permanents, tant qu'ils restent occasionnels, que leur constitution répond seulement à telle affaire déterminée, ils sont toujours qualifiés, assurément, pour faire prévaloir des principes de droit, mais leur jurisprudence n'offre pas toutes les garanties de généralité et de stabilité désirables. Au contraire, la Cour Permanente de Justice étant une juridiction établie préalablement aux différents et indépendamment de la volonté des plaideurs, sa jurisprudence peut émettre la prétention d'être, à un moment donné, l'expression de l'état du droit sur le point examiné par elle. Par elle, à cet égard, le droit existant peut recevoir confirmation quand il est méconnu, et le droit incertain peut se clarifier et se solidifier.

La déclaration prévue à l'article 36 du statut et suivant laquelle les Etats peuvent s'obliger à reconnaître, d'avance et de plein droit, avec ou sans condition de réciprocité, la compétence de la Cour est le point de l'institution le plus avancé vers le principe de la justice obligatoire. Nous réservons son examen pour un autre paragraphe.

On a supposé jusqu'ici qu'il s'agissait de la procédure pour arrêt. Mais la Cour a aussi le moyen de se prononcer sans que les solutions qu'elle offre aient force exécutoire : c'est la procédure pour avis. On peut avoir intérêt à rapprocher la procédure pour avis de la procédure pour arrêt. Cette attitude a pour effet de donner plus d'autorité aux avis émis par la Cour. La Cour elle-même y autorise (426). Il n'en demeure pas moins que l'avis doit rester fondamentalement différent de l'arrêt ; car quel est le but essentiel de l'avis, sinon d'éclairer les Etats ou le Conseil, corps politique, sur une affaire dont la nature ou les circonstances

(426) « La Cour a pu dire : « L'opinion selon laquelle les avis consultatifs n'ont pas force obligatoire est plus théorique que réelle ». Série E, n° 4, page 72. De La Pradelle : *La réalisation du droit par la Société des Nations*, *Revue de Droit International*, 1934, page 404.

ne permettent pas de la soumettre à une procédure juridictionnelle ? Si judiciaire que soit la constitution de la Cour, on ne peut méconnaître sa situation particulière en tant qu'aréopage international, appelé à collaborer à tous les efforts faits en vue de défendre la paix, cette préoccupation suprême de la communauté des peuples. Or la procédure de l'avis consultatif n'exige pas le consentement des deux parties ; elle est donc plus souple que la procédure pour arrêt ; de plus, la pensée que l'avis ne lie pas, et qu'on ne peut se prévaloir de sa force exécutoire, est susceptible d'atténuer grandement les résistances, quand l'une des parties ou le Conseil désirent consulter la Cour. Cette différence entre l'avis et l'arrêt doit être maintenue, même lorsqu'un avis est demandé sur un point où la procédure pour arrêt exige l'assentiment des deux parties. L'avis consultatif doit pouvoir aussi être appliqué aux points d'une convention d'arbitrage obligatoire restés en dehors de l'obligation. C'est pourquoi il convient de laisser à l'avis consultatif sa souplesse (427).

On a pu observer que la Cour elle-même a pleinement conscience du rôle qu'elle a parfois à tenir, à côté des organes politiques de la Société des Nations, notamment en ce qui concerne l'interprétation du Pacte (428). En droit international, les frontières du droit proprement dit et de la politique proprement dite sont souvent mal délimitées, de

(427) V. *Id.* : *op. cit.*, page 421. Il ne faut pas omettre de faire la distinction entre l'avis consultatif et l'arrêt « car il ne saurait appartenir à la Cour, en réglant la procédure pour avis, d'affaiblir le droit qu'aurait eu le Conseil de demander, sans l'assentiment des deux parties, sur un différend déterminé, l'avis de la Cour. A cet égard, l'article 14 du Pacte est décisif. » *Id.* : *op. cit.*, p. 404.

(428) L'interprétation du Pacte par la Cour ne porte pas atteinte à la liberté d'action des organes politiques ; « bien au contraire, l'interprétation qu'elle a proposée de l'alinéa 8 de l'article 15 montre qu'elle a le sentiment le plus large, le plus libéral de l'évolution historique et qu'elle apprécie à sa valeur la souplesse des textes ». *Jean Ray : Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, 1930, introduction, p. 61. En ce qui concerne la réserve de compétence exclusive de l'Etat, la Cour n'a-t-elle pas déclaré qu'il s'agit d'une question relative, dépendant du développement des rapports internationaux ? V. *Série B, avis n° 4*, 7 février 1923.

sorte que, pour éviter les heurts dangereux, il est bon de laisser aux corps politiques une certaine liberté d'action. Aussi, dans l'élaboration du droit même, la coexistence, sur des plans différents, de la procédure pour arrêt et de celle pour avis est-elle fort précieuse.

L'énumération, donnée par l'article 38 du statut de la Cour, des sources auxquelles la cour s'adresse dans sa jurisprudence, et qui comprend : les conventions, la coutume, les principes généraux de droit, les décisions judiciaires et les opinions des publicistes les plus qualifiés comme moyen auxiliaire (429), permet à sa jurisprudence de s'appuyer sur les formes les plus variées du droit international. Par cet aspect, la Cour fait œuvre juridictionnelle sans empiéter sur le domaine du législateur. La faculté que se réserve la Cour de statuer *ex æquo et bono* (article 38) (430), nous ramène à la préoccupation entrevue plus haut, de ne jamais laisser un litige sans solution : la règle de droit étant un moyen de sauvegarder la paix du monde, lorsque cette règle fait défaut ou n'est pas suffisamment explicite, on ne peut lui sacrifier une fin aussi haute, car, en droit international, les conséquences d'un déni de justice sont parfois incalculables ; c'est alors qu'on fait appel à un autre moyen, l'équité.

On ne saurait accorder trop de crédit, sans avancer des idées inexactes, aux critiques qui font de la Cour un organisme placé dans une dépendance excessive à l'égard de la Société des Nations. Que la Cour soit une émanation

(429) Article 38 du statut de la Cour : « La Cour applique :

1° Les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige.

2° La coutume internationale, comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant de droit.

3° Les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.

4° Sous-réserve de la disposition de l'article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit. »

(430) Ibid. : « ... La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté, pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer *ex æquo et bono*. »

de la Société, il semble difficile d'en douter, tant à cause de ses origines que de son fonctionnement. Mais cela ne signifie pas dépendance. Tout au moins, lorsque la Cour est à l'œuvre, pour trancher les conflits et dire le droit, décide-t-elle dans des conditions d'indépendance vis-à-vis de la Société des Nations très satisfaisantes (431). La qualité de juges professionnels et inamovibles de ses membres est une sérieuse assurance à cet égard (432).

Considérer la Cour comme jouissant, dans l'exercice de ses fonctions, de l'indépendance que réclame la justice paraît être une exacte manière de voir. Mais il serait inutile de pousser plus loin cette indépendance. Ainsi, rien n'empêche, en se gardant toutefois des confusions, en ne recherchant pas des identités là où il n'y a que des analogies, de rapprocher le Conseil, l'Assemblée de la Société des Nations et la Cour Permanente de Justice Internationale dans leurs relations mutuelles, de la relation existant, dans un Etat, entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Les critiques faites contre ce rapprochement ne s'expliquent qu'en cas d'assimilation complète (433). Or cela supposerait que la Société des Nations fût un Etat.

(431) Des craintes se sont élevées au sujet de la dépendance de la Cour vis-à-vis du Conseil et de l'Assemblée pour l'élection des juges, ce qui entraîne une certaine dépendance vis-à-vis des grandes puissances, mais on a fait observer que le danger est réduit « en partie par les garanties objectives des candidatures, en partie par la considération qu'il ne s'agit pas d'une cour obligatoire ». *Gemma (Scipione)* : *Appunti di diritto internazionale*, p. 249. On doit aller plus loin et dire que l'immixtion signalée est un minimum qui n'atteint pas l'indépendance de la Cour dans l'exercice de ses fonctions et ne la gênerait pas davantage si elle était une cour obligatoire.

(432) On peut dire que « les juges sont indépendants de la Société des Nations à laquelle ils sont rattachés par les liens tout extérieurs de l'élection et de la rémunération, du fait qu'ils sont inamovibles et qu'ils statuent souverainement sans que le Conseil ni l'Assemblée puissent s'immiscer dans leur rôle juridictionnel ni exercer sur eux un pouvoir quelconque de contrôle ». *Rougier* : loc. cit.

(433) Pour la critique de ce rapprochement qui nous paraît peu justifiée, v. *A. P. Fachiri* : *The permanent Court of international Justice its constitution procedure and work*, London 1925, chapitre 6, page 219, *The Court and the League*.

Les faits ici évoqués ont pour but de faire ressortir, dans l'institution de la Cour Permanente de Justice Internationale, une possibilité nouvelle de formation et de développement de l'obligation, dans la Société des Nations. Or nous avons vu que le Pacte, dont la tendance accusée est de favoriser l'obligation, tant au point de vue du recours en justice que de l'exécution des sentences rendues, ne porte pas en lui-même le fondement de cette obligation, du moins en ce qui concerne le recours en justice. Le statut de la Cour, qui fait suite à une disposition du Pacte (article 14), ne pose pas non plus le principe de l'obligation, sauf la déclaration de l'article 36 qui est d'ailleurs soumise à l'acceptation des Etats. Le statut lui-même contiendrait-il un tel principe, que ce principe ne s'imposerait pas ipso facto, puisque le statut est présenté par la première Assemblée aux Membres de la Société des Nations et doit, pour sa mise en vigueur, être ratifié par la majorité d'entre eux. Une telle obligation supposerait toujours en partie le consentement étatique.

Lorsque les Etats auxquels la Cour est ouverte ont recours à ses offices, ils sont tenus de respecter la sentence rendue. C'est ici que se place, pratiquement, l'obligation à leur égard. La Cour n'est pas une juridiction isolée, elle peut compter (article 13, alinéa 4 du Pacte) sur l'appui de la Société des Nations en cas de non exécution de la sentence rendue par elle. Comme nous l'avons déjà signalé dans le précédent chapitre, en parlant des grands traités postérieurs au Pacte souvent ouverts, quand ils ont un caractère d'intérêt général, aux non membres au même titre qu'aux Membres de la Société, la Société se place ici aussi sur le plan de l'intérêt général et tend à faire bénéficier des services des organismes qui émanent d'elle, les Etats non membres sur un pied d'égalité (article 35 du statut de la Cour) avec les Etats Membres. Il va sans dire que ce bénéfice s'analyse en une obligation d'observer les solutions données par l'organe juridictionnel dans ses arrêts. Les années qui ont suivi la date de la fondation de la Cour Permanente de Justice Internationale ont montré combien

grande et utile est son activité (434). Nombreux sont les conflits évoqués à la Société des Nations qui ont été l'occasion d'un arrêt ou d'une consultation de la Cour. Aussi doit-on tenir le plus grand compte des solutions qu'elle propose ou décide, celles-ci étant, en général, l'expression de la réalité juridique (435).

Une étape nouvelle fut marquée, dans notre domaine, par la Société des Nations avec le Protocole de Genève. Sans doute ne nous plaçons-nous pas au point de vue du résultat obtenu, puisque le Protocole de 1924, en définitive, a été un échec ; mais, au point de vue de l'effort accompli, l'étape est importante.

En 1924, l'idée d'associer, dans un système unique, l'arbitrage, la sécurité et le désarmement était généralement admise à la Société des Nations. Le Protocole de Genève fut établi à la lumière de cette notion. Quand il s'agit pour les divers Etats, de présenter leurs observations à Genève sur le Protocole, en 1925, la déclaration française s'appuya sur la nécessité d'unir les trois points sous un seul rapport : celui du maintien de la paix (436).

(434) V. Gallus : *La révision du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale*, *Revue de Droit International*, 1929, p. 10, 4.

Voici des chiffres intéressants quant au nombre des arrêts et avis consultatifs et ordonnances de la Cour jusqu'à l'année 1928, rappelés par le précédent article :

Arrêts	Ordonnances	Avis Consultatifs
		1922 (3)
1923 (2)		1923 (5)
1924 (2)		1924 (1)
1925 (3)		1925 (3)
1926 (1)		1926 (1)
1927 (4)	1927 (2)	1927 (1)
1928 (2)	1928 (2)	1928 (2)

Cela donne un total de : 14 arrêts, 4 ordonnances et 16 avis.

(435) V. Ake Hammarskjöld : *La Cour Permanente de Justice Internationale et la neuvième session de l'Assemblée de la Société des Nations*, R.D.I., 1928, page 665.

(436) V. déclaration de M. Briand, 12 mars 1925, Genève, J.O., pp. 445 sq.

L'article e4 du Protocole du 2 octobre 1924 devait apporter à l'article 15 du Pacte des améliorations notables. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 15 du Pacte, le Conseil (ou l'Assemblée, si elle est saisie du différend conformément au paragraphe 9 et au paragraphe 10 de l'article 15) s'efforce de résoudre le conflit qui n'a pas été soumis à la procédure arbitrale ou judiciaire, par la voie de la médiation. En cas d'échec de cette médiation, le Conseil (ou l'Assemblée) publie un rapport qui est voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix ; les voix des parties ne doivent pas être comptées pour le calcul de l'unanimité. Dans le cas d'acceptation du rapport à l'unanimité, il y a engagement des Etats à ne pas recourir à la guerre contre la partie qui se conforme aux conclusions du Conseil. La solution du Pacte est négative, elle se borne à une abstention. Mais, dans le cas d'acceptation du rapport à la simple majorité, il n'y a plus de solution : les Etats recouvrent leur initiative qui peut être la guerre déclarée pour la cause qu'ils jugent bonne (437). Il suffit de relire le Pacte sur ce point pour entrevoir la gravité de l'attitude adoptée dans une éventualité semblable.

Le système du Protocole comblait cette lacune. Et d'abord, dès l'échec de la tentative de médiation faite par les soins du Conseil, le Conseil engage les parties à soumettre leur différend à un règlement judiciaire ou arbitral (article 4, premier alinéa) (438). La marche des événements se présente alors un peu comme dans un procès du droit privé où la tentative de conciliation précède l'action juridictionnelle proprement dite. Dans le Pacte, au contraire, l'intervention du Conseil se présente sous l'aspect d'un ultime moyen d'empêcher le conflit violent. On aperçoit, à ce seul trait, la différence d'orientation qui sépare le Pro-

(437) Article 15 du Pacte : « 7° Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses Membres autres que les représentants de toute partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. »

(438) V. *Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux*, loc. cit. (chapitre précédent).

tole du Pacte : celui-ci, malgré sa préoccupation primordiale de sauvegarder le droit, reste dans une très large mesure le résultat d'un compromis politique où la prudence l'emporte souvent sur la justice elle-même ; celui-là, conçu pour faire un progrès dans la voie qu'indique le droit, plus catégorique et détaché des contingences, veut être avant tout un système juridique. Or, du point de vue du droit, ce n'est pas lorsque les parties ont perdu l'espoir de s'entendre pour régler les difficultés qui les divisent, que la justice capitule. L'heure de l'action judiciaire ne sonne-t-elle pas, au contraire, à ce moment précis où les solutions amiables deviennent inopérantes ?

L'obligation d'option posée par l'article 12 du Pacte entre le règlement judiciaire ou arbitral et l'enquête-examen du Conseil aboutissait, avec la modification du Protocole de Genève, en cas d'échec des efforts du Conseil de la Société des Nations pour résoudre le différend, à retarder simplement l'intervention juridictionnelle ; le recours à la médiation ne pouvait être préféré au recours à la justice qu'à condition de réussir ; il ne devait plus servir d'échappatoire.

La solution de l'alinéa premier de l'article 4 du Protocole supposait l'acceptation de l'arbitrage ou du règlement judiciaire par les parties. En cas de refus des parties de se conformer à la recommandation du Conseil, l'alinéa 2 du même article faisait appel à un comité d'arbitres constitué sur la demande d'au moins une partie (439). Même dans cette hypothèse, il était jugé désirable de réaliser l'accord

(439) Ibid. article 4 : « 2° a) Si les parties s'y refusent, il est procédé, à la demande d'au moins l'une des parties, à la constitution d'un comité d'arbitres. Le comité sera constitué, autant que possible, par l'accord des parties ; b) si, dans le délai que le Conseil aura fixé, elles ne se sont pas entendues en tout ou en partie sur le nombre, le nom et les pouvoirs des arbitres, ainsi que sur la procédure, le Conseil règlera les points en suspens. Il choisira d'urgence — en consultant les parties — les arbitres et leur président, parmi les personnes qui, par leur nationalité, leur caractère et leur expérience, lui paraîtront donner les plus hautes garanties de compétence et d'impartialité. »

des parties. Mais, en l'absence de toute entente, les modalités de la constitution du comité étaient laissées aux soins du Conseil (alinéa 2 b de l'article 4).

Les conclusions des parties étant déposées, le comité avait à solliciter l'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale (440).

Dans l'hypothèse où l'arbitrage n'est demandé par aucune des parties, le Protocole renvoyait le différend devant le Conseil de la Société des Nations. Le Conseil reprenait son rôle primitif (441), mais, cette fois, pour publier un rapport ainsi qu'il est prévu à l'alinéa 4 de l'article 15 du Pacte. On voit donc qu'entre la première tentative du Conseil préconisée par le Pacte et la publication du rapport s'intercalaient plusieurs essais de solution arbitrale.

Si le rapport était accepté à l'unanimité, moins les voix des parties, le Protocole ne se contentait pas de la solution d'abstention qu'édicte le Pacte ; il prescrivait aux signataires de se conformer aux recommandations du Conseil (article 4, alinéa 3). L'obligation, en devenant un acte plus qu'une absention, était ainsi renforcée.

Mais la plus grande hardiesse du Protocole consistait à combler la lacune du Pacte dans le cas d'acceptation du rapport du Conseil par la seule majorité de ses Membres. En effet, dans cette hypothèse, au lieu de laisser les Etats se comporter comme ils le jugeaient bon, le Protocole assignait au Conseil le rôle de soumettre de sa propre autorité le différend à l'arbitrage (article 4, alinéa 4) (442). L'ul-

(440) Ibid. : « 2° c) Après que les conclusions des parties auront été formulées, le comité d'arbitres, à la demande de toute partie, sollicitera, par l'entremise du Conseil, sur les points de droit contestés, l'avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale, qui, dans ce cas, se réunira d'urgence. »

(441) Ibid. : « 3° Si aucune des parties ne demande l'arbitrage, le Conseil reprendra l'examen du différend. Au cas où le Conseil établit un rapport voté à l'unanimité de ses Membres autres que les représentants de toute partie au différend, les Etats signataires conviennent de se conformer aux solutions recommandées par lui. »

(442) Ibid. : 4° Au cas où le Conseil ne peut établir un rapport accepté par tous ses Membres autres que les représentants de toute partie au différend, il soumettra le différend à l'arbitrage. Il règlera

time échec dans la tentative par le Conseil de résoudre pacifiquement le conflit, aboutissait ainsi à faire revenir la question à son point de départ, et, cette fois, avec obligation d'arbitrage. Politiquement, le recours à une solution juridictionnelle, alors que tout accord semble écarté, pouvait se heurter à de grandes résistances et ces résistances risquaient d'entraîner la non-observation de l'engagement pris dans le Protocole. Mais, au point de vue juridique, la solution était heureuse.

L'alinéa 5 de l'article 4 édictait une précaution utile en interdisant de remettre en question les points du conflit ayant déjà fait l'objet d'une recommandation unanime du Conseil et ayant été acceptés ainsi réglés par l'une des parties. L'unanimité au sein du Conseil restait, pour le Protocole, le procédé éliminatoire de toute discussion, même judiciaire.

L'engagement d'exécuter de bonne foi les sentences rendues qui figure à l'article 13 du Pacte, est renouvelé dans le Protocole (article 4, alinéa 6). Les Etats signataires renouvelaient aussi leur engagement de se conformer aux recommandations du Conseil. L'intervention du Conseil pour faire exécuter les sentences en cas de défaillance d'un des intéressés, était rappelée par le Protocole qui spécifiait que le manquement aux engagements pris devait déclencher immédiatement les sanctions prévues à l'article 16 du Pacte (443). Les sanctions du Pacte étaient ainsi étendues aux dispositions du Protocole, celui-ci, en effet, n'était qu'un amendement au Pacte.

La méthode du Protocole de Genève était, pour améliorer le Pacte, fondée sur la possibilité et même, comme on l'a vu, sur la nécessité de reprendre les différends après la rupture de toute négociation ou tentative de médiation,

lui-même la composition, les pouvoirs et la procédure du comité d'arbitres et aura égard, dans le choix des arbitres, aux garanties de compétence et d'impartialité visées au 2° b ci-dessus. »

(443) Ibid. : « 6° ... Dans le cas où un Etat, manquant à ses engagements, recourrait à la guerre, les sanctions prévues à l'article 16 du Pacte, interprétées de la manière indiquée au présent protocole, lui deviendraient immédiatement applicables. »

pour les soumettre de nouveau à un examen ou les porter devant une juridiction. Le paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte, visant le cas de la réserve de souveraineté exclusive, exigeait que la prétention des parties fût confirmée par un rapport du Conseil ; telle est toujours, d'ailleurs, le texte en vigueur. Or le Protocole de 1924 avait prévu une procédure réduisant d'une manière plus considérable l'aléa de la souveraineté exclusive. Usant de la méthode dont nous avons parlé, il préconisait, même après la reconnaissance de la compétence exclusive par le Conseil, un examen de la question, toujours par le Conseil, selon les termes de l'article 11 du Pacte (article 5 du Protocole). L'avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale était demandé. On rentrait ainsi dans la chaîne des événements susceptibles d'intéresser la Société des Nations parce que constituant ou pouvant constituer une menace de guerre ou une circonstance troublant la paix du monde.

Dans certains cas, c'est-à-dire ceux visés au paragraphe 2 de l'article 36 du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, le Protocole instituait le régime de la justice obligatoire. La clause de juridiction obligatoire de l'article 36 du statut de la Cour se trouvait ainsi insérée dans le corps même du Protocole et les Etats signataires du Protocole étaient liés par cette disposition sans avoir à conclure d'autres conventions. Le Protocole ne défendait d'ailleurs pas, aux Etats qui l'adopteraient de limiter leur engagement en signant, après l'adoption du Protocole, la clause facultative de juridiction obligatoire qui prévoit des réserves (article 3) (444).

(444) Article 3 du Protocole du 2 octobre 1924 : « Les Etats signataires s'engagent à reconnaître comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale dans les cas visés au paragraphe 2 de l'article 36 du statut de la Cour, mais sans préjudice de la faculté pour un Etat quelconque, lorsqu'il adhérera au protocole spécial ouvert le 16 décembre 1920 prévu par ledit article, de formuler les réserves compatibles avec ladite clause.

L'adhésion à ce protocole spécial ouvert le 16 décembre 1920

Les catégories de différends que vise l'article 36 du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale pour lesquelles les Etats peuvent s'engager à accepter la juridiction obligatoire de la Cour sont celles que donne l'article 13 du Pacte, lorsqu'il détermine les cas susceptibles d'un règlement judiciaire ou arbitral. C'est donc pour ces cas que le Protocole de 1924 obligeait ses signataires, aux termes de l'article 3, de recourir à la juridiction de la Cour. Le Protocole aboutissait, sur ce point, à une solution radicale.

On peut trouver compliqués les procédés utilisés par le Protocole de Genève en vue d'acheminer les Etats vers la justice obligatoire ; toujours est-il que, s'il avait réussi, il se serait signalé à l'attention (et c'est encore sous cet angle que nous le considérons comme exemple juridique) par les extrémités de son système beaucoup plus que par sa trajectoire : en d'autres termes, pour tout différend, un point de départ et un point d'arrivée également pacifiques, telles eussent été ses marques particulières. Les phases intermédiaires du différend devant lequel les premiers efforts se brisent étaient effectivement complexes ; mais la convergence, en cas d'échecs successifs, vers un but unique et inéluctable, la décision juridictionnelle obligatoire donnait au Protocole de Genève sa supériorité incontestable sur l'état des textes du Pacte (qu'il venait amender) tels qu'ils étaient avant lui et tels qu'ils demeurent. En outre, l'insertion, dans le Protocole, d'une clause de juridiction obligatoire pour des cas déterminés, constituait, pour les conflits d'ordre juridique, un progrès considérable.

devra être faite dans le délai d'un mois qui suivra la mise en vigueur du présent protocole.

Les Etats qui adhéreront au présent protocole après sa mise en vigueur, devront s'acquitter de l'obligation ci-dessus dans le mois qui suivra leur adhésion. »

Il apparaît nettement que le Protocole entendait, par un délai assez bref, limiter, pour les signataires, la possibilité de poser des réserves à l'adoption de la juridiction obligatoire de la Cour en se servant du protocole spécial ouvert dans les conditions prévues par le statut de la Cour.

Le Protocole étend, comme le Pacte, les obligations qu'il prévoit, aux Etats non signataires, étrangers à la Société des Nations venant à entrer en conflit avec l'un des signataires (article 16 du Protocole rappelant l'article 17 du Pacte). Le refus par les Etats non signataires, parties au différend, d'accepter les obligations du Pacte et du Protocole, était sanctionné par les sanctions du Pacte qui, en cas de recours aux armes, pouvaient être celles de l'article 16 du Pacte. Ainsi les solutions pacifiques des différends prévues par le Protocole étaient, dans les rapports des signataires avec les non signataires, appelées à rendre service aux Etats non signataires et non membres de la Société des Nations de même qu'à leur être imposées.

Une disposition spéciale, l'article 20, qui soumettait à la Cour Permanente de Justice Internationale les litiges nés de l'interprétation du Protocole, venait ajouter un nouveau cas précis de juridiction obligatoire à ceux que nous avons examinés.

Seul échappait aux obligations des solutions pacifiques précitées l'Etat qui avait recours à la force en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations (article 4, alinéa 7, à propos des solutions édictées dans cet article).

Les négociations de Locarno, qui se déroulèrent en dehors de la Société des Nations, firent, de leur côté, ressortir le besoin, pour la communauté internationale moderne, lorsqu'elle s'avise de chercher les bases d'une entente efficace, pour s'assurer la paix, de donner une place importante aux procédés de solution pacifique des conflits. Autrement dit, un traité de garantie apparut nécessairement comme devant s'accompagner d'un traité d'arbitrage. L'Allemagne se montra disposée à conclure des traités d'arbitrage en même temps que le pacte rhénan. La réponse française au mémorandum allemand et ensuite aux demandes anglaises de précision sur certains points, notamment sur celui de l'arbitrage, accorda le plus grand crédit à l'idée de joindre à un pacte de garantie des conventions d'arbitrage entre l'Allemagne et ses voisins, ces conven-

tions devant être conclues même avec ceux des Etats qui ne participeraient pas au pacte rhénan (445).

Le caractère que, toujours selon les propositions françaises, devait revêtir l'arbitrage dans les prochaines conventions, était celui de l'obligation. Enfin, il fut déclaré qu'en l'absence de conventions établissant des procédures de solution paisible des différends internationaux, le pacte de garantie projeté manquerait son but. L'arbitrage était donc considéré comme une pièce maîtresse de tout système complet de maintien d'un équilibre politique et de sauvegarde de la paix. Les propositions faites de part et d'autre ne s'attachèrent pas à la nature du conflit, elles tendirent à englober dans les conventions d'arbitrage, tout en n'excluant pas l'idée de procédures différentes suivant les cas, aussi bien les conflits d'ordre politique que ceux d'ordre juridique. L'expérience récente du Protocole de Genève, bien qu'ayant abouti à un échec, avait affermi la croyance dans l'efficacité des recours juridictionnels.

L'article 3 du traité de garantie mutuelle entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, conclu à Locarno le 16 octobre 1925, consacra le principe de la soumission à des juges de toutes questions au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit (446). Cette disposition vise les différends d'ordre juridique. Elle se place dans le prolongement de

(445) V. *Mémorandum allemand*, *Note française*, *Mémorandum français* répondant au *Mémorandum anglais*, *Livre Bleu Français*, 1925 ; documents de ce Livre Bleu, loc. cit. (chapitre précédent).

(446) *Traité de garantie mutuelle entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie*, fait à Locarno le 16 octobre 1925, loc. cit. (chapitre précédent). Article 3 : « Prenant en considération les engagements respectivement pris par elles dans l'article 2 du présent traité, l'Allemagne et la Belgique, et l'Allemagne et la France s'engagent à régler par voie pacifique et de la manière suivante toutes questions, de quelque nature qu'elles soient, qui viendraient à les diviser et qui n'auraient pu être résolues par les procédés diplomatiques ordinaires.

Toutes questions au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit seront soumises à des juges, à la décision desquels les parties s'engagent à se conformer. »

l'article 13 du Pacte de la Société des Nations. La formule du traité de Locarno est aussi large que celle du Pacte et plus précise ; elle condense, en peu de mots, une question qui prend la valeur d'un principe. Le Protocole de Genève s'attachait surtout à fermer toutes les portes à la rupture violente, faisant succéder à tous les degrés de l'intervention sociale la reprise des négociations à l'échec, jusqu'à ce que, devant le danger imminent, fût imposée la solution juridictionnelle. Pour certains cas seulement, ceux de l'article 13 du Pacte et de l'article 36 du statut de la Cour, était posée une obligation immédiate de recourir à l'office du juge. Le traité de Locarno, se séparant quelque peu des dénominations et des catégories énoncées dans le Pacte, reprend le problème sur des bases concises en instituant l'obligation du recours au juge toutes les fois qu'il y a contestation d'un droit. La formule revient au Pacte : c'est en somme l'article 13 du Pacte qui est exprimé par l'article 3 du traité de garantie de Locarno ; mais les précautions que signale le style du Pacte, et qui sont autant d'obstacles à la justice, sont supprimées.

Le même article 3 du traité de Locarno pourvoit à la solution des litiges n'ayant pas pour objet la contestation d'un droit. Le fait que ces litiges soient déférés à une commission de conciliation et non pas au juge, les laisse reconnaître aisément (447) ; ce sont des litiges d'ordre spécialement politique. Le traité de Locarno crée, pour ces sortes de conflits, une procédure déterminée répondant à leur caractère propre ; c'est, pour les signataires, un additif au Pacte, mais l'esprit de celui-ci et même, peut-on dire, la lettre sont respectés. En effet, sous quelle rubrique se rangent les litiges dont nous parlons, dans les textes du Pacte ? Ils sont d'abord prévus par l'obligation d'option

(447) Ibid. : « ... Toute autre question sera soumise à une commission de conciliation et, si l'arrangement proposé par cette commission n'est pas agréé par les deux parties, la question sera portée devant le Conseil de la Société des Nations, statuant conformément à l'article 15 du Pacte de la Société des Nations.

Les modalités de ces méthodes de règlement pacifique sont l'objet de conventions particulières signées en date de ce jour. »

de l'article 12 : si les Etats peuvent opter entre deux procédures, c'est, en apparence, parce qu'on reconnaît leur liberté de choix, mais en réalité, à cause de la nature des litiges (qui sera souvent d'ailleurs à l'origine de leur choix). Ces litiges politiques trouvent ensuite place dans l'article 15 qui les soumet à la médiation du Conseil. Or, aux termes de l'article 3 du traité de garantie de Locarno, en cas de non-acceptation par les parties de la solution émise par la commission de conciliation, le différend est porté devant le Conseil conformément à l'article 15 du Pacte. On rejoint donc la procédure du Pacte ; l'additif consiste seulement à envoyer d'abord les parties devant une commission de conciliation.

Les dispositions de l'article 3 du traité de Locarno supposent, pour s'appliquer, que le différend n'a pu être résolu par la voie diplomatique. L'hypothèse est généralement prévue dans les clauses d'arbitrage. Elle a l'avantage des procédés amiables, celui de laisser à la justice ce qui ne relève que d'elle seule.

L'article 5 du traité de Locarno rappelle l'alinéa 4 de l'article 13 du Pacte et l'alinéa 6 de l'article 4 du Protocole de Genève (448) : c'est le Conseil de la Société des Nations qui est chargé de veiller à l'acceptation des méthodes de solution pacifique des différends et à l'exécution des sentences rendues, sur l'intervention de l'une des parties. Ses propositions font autorité auprès des signataires du traité et constituent, de ce chef, une source d'obligation à leur égard.

Le traité de garantie renvoie, pour les modalités de règlement pacifique, aux conventions particulières con-

(448) Ibid., article 5 : « Dans le cas où, sans commettre une violation de l'article 2 du présent traité ou une contravention aux articles 42 ou 43 du traité de Versailles, une des puissances mentionnées à l'article 3 refuserait de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire, l'autre partie saisira le Conseil de la Société des Nations, qui proposera les mesures à prendre : les Hautes Parties contractantes se conformeront à ces propositions. »

clues en la même occasion (449). Aux termes de l'article premier de la convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la Belgique, du 16 octobre 1925 (annexe A), la procédure juridictionnelle prévue comme devant connaître du litige est soit un tribunal arbitral, soit la Cour Permanente de Justice Internationale. L'article 16, à défaut de conciliation devant la Commission Permanente de Conciliation, laisse le choix aux parties entre la Cour Permanente de Justice Internationale et un tribunal arbitral ; on remarquera, pour la procédure arbitrale, le rappel et l'utilisation de la convention de La Haye, du 18 octobre 1907. Le compromis n'est donc pas laissé au seul gré des parties, puisqu'il doit être rédigé conformément au statut de la Cour, si l'affaire est plaidée devant la Cour Permanente de Justice Internationale, et, si elle est plaidée devant un tribunal arbitral conformément à la convention de 1907. En cas de désaccord entre les parties, la convention d'arbitrage fixe elle-même le choix de l'autorité appelée à statuer : ce doit être la Cour Permanente de Justice Internationale (450).

Pour les litiges non susceptibles de solution juridictionnelle, la convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la Belgique conformément à l'article 3 du traité de Locarno, entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, fixe un délai d'un mois après la clôture

(449) V. *Convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la Belgique*, annexe B, faite à Locarno, le 16 octobre 1925, *Recueil des traités de la Société des Nations*, N° 1293, page 304, volume LIV ; *Convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la France* (même date), op. cit., page 316, volume LIV, annexe C, N° 1294 ; *Convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne* (même date), annexe D, N° 1295, op. cit., page 328, volume LIV ; *Convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie* (même date), annexe E, N° 1296, op. cit., page 342, volume LIV.

(450) *Convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la Belgique*, première partie, article premier : « Toutes contestations entre l'Allemagne et la Belgique, de quelque nature qu'elles soient, au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit, et qui n'auraient pu être réglées à l'amiable par les procédés diplomatiques ordinaires, seront soumises pour jugement soit un tribunal arbitral, soit à la Cour Permanente de Justice Internationale... »

des travaux de la Commission Permanente de Conciliation sans résultat, pendant lequel l'une des parties doit porter le différend devant le Conseil (451).

Les conventions d'arbitrage conclues le 16 octobre 1925, entre l'Allemagne et la France, entre l'Allemagne et la Pologne, entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, sont identiques à la convention examinée plus haut.

Le traité de garantie et les conventions d'arbitrage de Locarno furent faits hors de la Société des Nations, mais dans le but de renforcer l'œuvre de la Société. Le fonctionnement des accords de Locarno fait d'ailleurs constamment appel aux organes de la Société. Quand nous disons qu'ils furent faits hors de la Société, nous voulons dire que les organes sociaux n'eurent point de part à leur élaboration. Mais ils ne pouvaient fonctionner que dans la Société ; n'est-ce pas pour cela, par exemple, qu'il est stipulé qu'ils n'entreraient en vigueur que le jour où, toutes les ratifications ayant été déposées, l'Allemagne ferait partie de la Société des Nations ? Le recours à la Cour Permanente de Justice Internationale et surtout le recours au Conseil ne sont-ils pas autant de marques de l'intégration des accords de Locarno dans le cadre de la Société ?

Les conventions particulières faites à Locarno au sujet de l'arbitrage et qui développent les principes posés dans

(451) Id., article XVI : « A défaut de conciliation devant la Commission Permanente de Conciliation, la contestation sera soumise par voie de compromis soit à la Cour Permanente de Justice Internationale, dans les conditions et suivant la procédure prévues par son statut, soit à un tribunal arbitral, dans les conditions et suivant la procédure prévues par la convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. »

A défaut d'accord entre les parties sur le compromis et après un préavis d'un mois, l'une ou l'autre d'entre elles aura la faculté de porter directement par voie de requête la question devant la Cour Permanente de Justice Internationale. »

Id., partie II, article XVIII : « Si, dans le mois qui suivra la clôture des travaux de la Commission Permanente de Conciliation, les deux parties ne se sont pas entendues, la question sera, à la requête de l'une ou l'autre partie, portée devant le Conseil de la Société des Nations qui statuera conformément à l'article 15 du Pacte de la Société. »

le traité plurilatéral de garantie mutuelle, représentent un apport considérable à la justice obligatoire. Il convient, sans doute, de regarder les accords de Locarno à la lumière des intérêts régionaux ; cependant, ces intérêts régionaux qui gravitent autour de points géographiques et historiques très importants pour la paix entre de grandes puissances, intéressent l'ensemble de la communauté. Ce fait acquis, on reconnaîtra qu'au point de vue de l'arbitrage, les accords de Locarno sont conçus dans des termes généraux susceptibles d'une large appréciation juridique : il n'est pas question de tel ou tel territoire, de telle ou telle frontière, comme dans les clauses de garantie, bien qu'on puisse présumer au sujet de quel territoire, de quelle frontière les conventions d'arbitrage en vue de contestations possibles ont été conclues. On peut dire, dès lors, que, sur le plan général de la justice, les clauses d'arbitrage des accords de Locarno, quelle qu'ait été leur destinée ultérieure, ont fait passer dans le droit positif, une part de la tendance à l'obligation que le Protocole de Genève avait portée mais qu'il n'avait pu réaliser, ne s'étant pas réalisé lui-même.

L'acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux élaboré par le Comité d'Arbitrage et de Sécurité et adopté par l'Assemblée de la Société des Nations, en 1928, bénéficiant des expériences antérieures et des résultats acquis, apparaît comme une fixation de ces résultats, en un mot, comme une codification. Aussi pouvons-nous le prendre pour terme de notre période d'investigation en ce qui concerne le progrès du droit obligatoire en matière de justice internationale.

Le but visé dans l'établissement de ce texte étant la solution pacifique des conflits par les moyens les plus souples, les plus susceptibles d'efficacité, on ne s'étonnera pas que l'Acte Général ne s'applique qu'à défaut d'engagements liant déjà les parties au différend et leur imposant une solution paisible ; ce n'est qu'en l'absence d'engagements de ce genre, que l'Acte de 1928 a un caractère obligatoire. Sa souplesse se manifeste encore dans son contenu : les obligations qu'il édicte (A obligation de recourir à la conciliation, B obligation d'utiliser un règlement judiciaire,

C obligation de s'en remettre à des arbitres) ne suivent pas la progression qu'on attendrait dans l'ordre de la justice ; en effet, dans l'Acte Général, le progrès ultime est représenté par le recours à l'arbitrage, alors qu'on attendrait un large recours au juge ; mais c'est au point de vue de la nature des conflits qu'il faut se placer ici : pour imposer une solution juridictionnelle à des différends non juridiques, l'arbitre n'est-il pas plus qualifié que le juge ? Dans cet ordre d'idées, c'est donc l'arbitrage qui constitue le plus grand progrès.

Aux termes du chapitre premier, article premier, est posée, pour les signataires, l'obligation de soumettre le différend à la conciliation, après échec de la voie diplomatique (452). L'obligation n'existe que pour les différends d'ordre non juridique. C'est, en effet, pour ces conflits où prédominent les éléments politiques, la procédure la plus souhaitable, parce que la plus à même de satisfaire la justice tout en ménageant les intérêts et les susceptibilités.

L'institution d'une commission permanente de conciliation que préconise l'article 2 tend à donner à la procédure de conciliation une armature analogue, toutes proportions gardées, à celle de la procédure judiciaire : on se trouve en présence d'un organisme compétent. La création d'une commission spéciale est aussi prévue. L'article 9 (452 bis), qui fixe en principe le lieu de réunion de la

(452) Acte Général pour le règlement pacifique des différends internationaux, Genève, le 26 septembre 1928, Société des Nations. Actes de la neuvième Assemblée, séances plénières, 1928, page 492. Chapitre I : de la conciliation. Article premier : « Les différends de toute nature entre deux ou plusieurs parties ayant adhéré au présent acte général qui n'auraient pu être résolus par la voie diplomatique, seront, sauf les réserves éventuelles prévues à l'article 39, soumis à la procédure de conciliation dans les conditions prévues au présent chapitre. »

(452 bis) Ibid., article 9 : « 1° La commission de conciliation se réunira, sauf avis contraire des parties, au siège de la Société des Nations ou en tout autre lieu désigné par son président.

2° La commission pourra en toute circonstance demander au secrétaire général de la Société des Nations de prêter son assistance à ses travaux. »

commission de conciliation au siège de la Société des Nations et permet à la commission de demander, si besoin est, l'assistance du secrétaire général de la Société des Nations, révèle la dépendance de l'Acte Général à l'égard de l'institut de Genève. L'article 12 dispose que la commission décide à la majorité des voix, sauf accord contraire des intéressés. Les travaux de la commission ne peuvent évidemment pas aboutir à une décision péremptoire comme un jugement : ils se terminent par un procès-verbal.

L'article 17 au chapitre II soumet à la juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale les différends juridiques : ceux à l'occasion desquels « les parties se contesteraient réciproquement un droit ». Nous avons déjà trouvé cette formule notamment dans les accords de Locarno. Mais la volonté des parties peut substituer un tribunal à la Cour (453). Si le compromis n'intervient pas ou si les arbitres ne sont pas désignés, la faculté est accordée à l'une des parties de recourir à la juridiction de la Cour (article 19) (453 bis).

Pour les différends visés au chapitre II, le recours à la procédure de conciliation est laissé à l'accord des parties (453 ter).

(453) Ibid., chapitre II : du règlement judiciaire. Article 17 : « Tous différends au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit seront, sauf les réserves éventuelles prévues à l'article 39, soumis pour jugement à la Cour Permanente de Justice Internationale à moins que les parties ne tombent d'accord, dans les termes prévus ci-après, pour recourir à un tribunal arbitral.

Il est entendu que les différends ci-dessus visés comprennent notamment ceux que mentionne l'article 36 du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale. »

(453 bis) Ibid., article 19 : « A défaut d'accord entre les parties, sur le compromis visé à l'article précédent, ou à défaut de désignation d'arbitres et après un préavis de trois mois, l'une ou l'autre d'entre elles aura la faculté de porter directement, par voie de requête, le différend devant la Cour Permanente de Justice Internationale. »

(453 ter) Ibid., article 20 : « 1^o Par dérogation à l'article 1, les différends visés à l'article 17, qui viendraient à surgir entre parties ayant adhéré aux engagements contenus dans le présent chapitre ne seront soumis à la procédure de conciliation que de leur commun accord. »

Rentrent dans le chapitre III, qui traite du règlement arbitral, les différends non juridiques pour lesquels la conciliation a été utilisée en vain (article 21) (454). On voit que cette procédure tend à acheminer tous les différends vers la solution juridictionnelle. Mais l'Acte Général, tenant compte de l'état actuel du droit international, répartit judicieusement les différends entre la juridiction du juge et celle de l'arbitre : vont au juge les différends juridiques (qui ont trouvé leur meilleure délimitation dans l'énumération de l'article 36 du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale), vont à l'arbitre les autres différends après essai infructueux de la conciliation. Dans le silence des parties sur les règles de fond à appliquer par les arbitres, on a recours aux règles mentionnées à l'article 38 du statut de la Cour de La Haye (convention, coutume, principes généraux, jurisprudence et doctrine) ; et en l'absence de règles, en la matière, le tribunal statue *ex æquo et bono* (article 28 (454 bis), solution plus hardie que celle de l'article 38 du statut de la Cour, lequel exige l'assentiment des parties pour que le juge puisse statuer en équité.

Par l'emploi de réserves (faits antérieurs à l'adhésion, compétence exclusive, points précis) (article 39), par la durée de cinq ans et le renouvellement automatique à défaut de dénonciation six mois avant l'expiration du terme (article 45), l'Acte Général est susceptible de triompher de beaucoup d'appréhensions. Les litiges relatifs à l'interprétation ou à l'application de l'Acte sont du ressort de la

(454) Id., chapitre III : du règlement arbitral. Article 21 : « Tous différends autres que ceux visés à l'article 17, au sujet desquels, dans le mois qui suivra la clôture des travaux de la commission de conciliation visée au chapitre I, les parties ne se seraient pas entendues, seront portés, sauf les réserves éventuelles prévues à l'article 39, devant un tribunal arbitral constitué, à moins d'accord contraire des parties, de la manière indiquée ci-après. »

(454 bis) Ibid., article 28 : « Dans le silence du compromis ou à défaut de compromis, le tribunal appliquera les règles de fond énumérées dans l'article 38 du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale. En tant qu'il n'existe pas de pareilles règles applicables au différend, le tribunal jugera *ex æquo et bono*. »

Cour Permanente de Justice Internationale (article 41, chapitre IV : dispositions générales). L'article 43 présente l'Acte à l'adhésion de tout Etat Membre de la Société des Nations, et de tout Etat non membre ayant reçu, par les soins du Conseil, une copie dudit Acte. Son rayon d'influence est donc très étendu.

L'Acte Général est une initiative de la Société des Nations qui l'adopta par une résolution de l'Assemblée, du 26 septembre 1928 (455). Les Etats furent conviés à y adhé-

(455) L'Acte Général, précédé d'une note introductive et accompagné de trois modèles de conventions bilatérales fut adopté par l'Assemblée le 26 septembre 1928. *Société des Nations, Journal Officiel*, octobre 1928, page 1669.

I : Résolution pour la présentation et la recommandation d'un Acte Général et de trois Modèles de conventions bilatérales en matière de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire.

« L'Assemblée,

Ayant pris connaissance des travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité :

1° Fermement convaincue que des procédures efficaces en vue d'assurer le règlement pacifique des différends internationaux constituent un élément essentiel pour la cause de la sécurité et du désarmement ;

2° Considérant que la sincère observation, sous les auspices de la Société des Nations, des procédures de règlement pacifique permet de résoudre tous les différends ;

3° Constatant que le respect des droits établis par les traités ou résultant du droit des gens est obligatoire pour les tribunaux internationaux ;

4° Reconnaisant que les droits appartenant aux Etats ne sauraient être modifiés que de leur consentement ;

5° Prenant acte du fait que de très nombreuses conventions internationales particulières créent la conciliation, l'arbitrage ou le règlement judiciaire obligatoire ;

6° Désireuse de faciliter dans la plus grande mesure possible le développement des engagements relatifs aux dites procédures ;

7° Déclarant que ces engagements ne sauraient être interprétés comme restreignant la mission de la Société des Nations de prendre, à tout moment, les mesures propres à sauvegarder efficacement la

rer, soit en signant l'Acte Général, soit en signant des conventions bilatérales ayant le même objet. En une période de six ans, depuis 1929, plus de vingt Etats adhèrent à l'ensemble de l'Acte (la majorité avec des réserves), ou à certains chapitres seulement ainsi que le permet l'article 38 (voir la liste ci-après).

LISTE D'ADHÉSIONS

A L'ACTE GÉNÉRAL DU 26 SEPTEMBRE 1928, DE 1929 à 1935

Australie,	Irlande,
Belgique,	Italie,
Canada,	Lettonie,
Danemark,	Luxembourg,
Espagne,	Norvège,
Esthonie,	Nouvelle-Zélande,
Ethiopie,	Pays-Bas, chapitres I, II et IV,
France,	Pérou,
Finlande,	Suède, chapitres I, II et IV,
Grande-Bretagne,	Suisse,
Grèce,	Turquie.
Inde,	

Comme au chapitre précédent, au sujet de la sécurité collective, nous prenons ici pour terme de nos recherches l'année 1928, avec l'Acte Général de Genève. Néanmoins,

paix du monde, ni comme faisant obstacle à son intervention en vertu des articles 15 et 17 du Pacte, lorsque le différend n'aura pu être soumis à la procédure arbitrale ou judiciaire, ou n'aura pu être résolu par ces procédures, ou lorsque la procédure de conciliation aura échoué ;

8° Invite tous les Etats à accepter les obligations répondant aux intentions ci-dessus... ;

9° Décide de communiquer l'Acte Général et les Modèles de conventions bilatérales ci-annexés, à tous les Membres de la Société des Nations et aux Etats non membres de la Société qui seront désignés par le Conseil. »

les investigations que nous avons faites gagnent beaucoup à être étendues à une série d'efforts et de réalisations qui s'est accomplie parallèlement aux traités examinés plus haut : il ne s'agit plus d'accords généraux ou d'accords visant à réformer le droit international dans ses principes ; il s'agit d'accords particuliers, soit quant au nombre de leurs participants, soit quant à la nature de leurs dispositions. Ces documents représentent l'activité internationale dans ce qu'elle a de quotidien : deux Etats donnés éprouvent, en un temps donné, certaines difficultés dans leurs relations réciproques ; ils font une convention en vertu de laquelle une certaine solution est apportée auxdites difficultés ; au point de vue formel, la solution ne s'impose qu'aux contractants, et la seule prétention que ceux-ci puissent émettre à cet égard c'est que les tiers ne nient pas leur accord ou n'en usent pas à leur profit ; des privilèges concédés par traité à tel Etat qui a signé le traité, ne sauraient être invoqués par tel autre Etat qui n'a pas signé le traité. Mais cet effet restreint des accords particuliers n'empêche pas, dans certaines conditions, que ces accords existent, aient des conséquences, fassent impression sur la communauté internationale ; c'est que peuvent entrer en jeu les éléments les plus divers : importance de l'Etat ou des Etats qui en ont pris l'initiative ou qui s'y sont pliés, importance du litige tranché, de la difficulté résolue, circonstances historiques, géographiques, économiques, morales faisant ressortir tel point de droit ou de fait, etc. Aussi, pas plus dans ce paragraphe que dans les précédents, ne saurions-nous négliger le service rendu par de semblables instruments.

Pour ce qui est de la justice et du règlement pacifique des différends en général, les conventions spéciales et les clauses spéciales éparses dans des traités généraux sont une matière abondante et riche d'enseignements, si l'on peut se livrer à une étude assez longue, rejoignant parfois la statistique. Autant sont rares, en effet, les textes qui, sous le rapport du droit public, imposent aux Etats une juridiction obligatoire, autant ils sont, sinon fréquents, du moins courants sous le rapport des relations particulières des Etats. Nous ne pouvons ni n'entendons entamer ici, avec

toute l'ampleur qu'elle réclame, une étude complète de ces textes spéciaux ; il suffira d'établir, en posant des jalons, une direction suivie d'une manière à peu près constante vers la justice obligatoire par les ententes particulières ou des ententes plus vastes, mais à propos d'objets particuliers.

Il est permis d'évoquer à cet endroit des dispositions contenues dans les traités de paix de 1919 et de 1920. Ces traités ont un caractère d'extrême généralité, puisque leur préambule même a servi de charte à tout un cycle du droit international moderne. Mais, ce caractère écarté avec les dispositions qui en sont le plus fortement imprégnées, ils demeurent des actes faits pour résoudre un grand nombre de situations de fait et de situations spéciales. L'article 376 du traité de Versailles décide que les différents susceptibles de s'élever entre les puissances intéressées relativement aux dispositions précédentes doivent recevoir le règlement imposé par la Société des Nations (456). Les termes de cet article engagent donc les signataires, en ce qui concerne le traité par eux conclu, pour toutes les formes de règlement pacifique auxquelles la Société des Nations aura recours. C'est ainsi que le texte s'étend à la juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale, qui n'est pas fondée, au moment où est conclu le traité de paix de Versailles. Le texte englobe de ce chef tous les progrès qu'il est possible de réaliser en matière de justice obligatoire dans le cadre de la Société des Nations. La portée de la formule est capable d'une très grande extension. Mais, même en laissant de côté les anticipations lointaines de ce genre, le texte, réduit pour ainsi dire à sa plus simple expression, rend compte du nouveau caractère de la justice internationale : du moment qu'il existe une communauté organisée

(456) *Traité de Paix entre les Puissances Alliées et Associées et l'Allemagne, Protocole, signés à Versailles le 28 juin 1919. Publication du Ministère des Affaires étrangères, Paris 1919, section IV, Jugement des litiges et révision des clauses permanentes, article 376 : « Les différends qui pourront s'élever entre les puissances intéressées au sujet de l'interprétation de l'application des dispositions qui précèdent, seront réglés ainsi qu'il sera prévu par la Société des Nations. »*

munie de pouvoirs de décision et de contrôle, c'est à elle qu'il appartient de donner aux différents le juge et la procédure convenables. On dira, en quelque sorte, qu'après avoir posé le Pacte en son préambule, le traité revient au Pacte.

La même attitude est observée aux termes de l'article 386 (457) : de ce que, selon cet article, toute puissance intéressée peut en appeler à la justice de la Société des Nations en cas de difficultés relatives à certains articles du traité, ou en cas de violation des dispositions qu'ils contiennent, on déduit immédiatement que la Société des Nations, par le moyen de ses organes juridictionnels ou de médiation, est constituée en juge du traité. Toutefois, la disposition dont nous parlons ne pose pas une règle obligatoire : « toute Puissance intéressée pourra », déclare-t-elle. C'est une latitude, mais une latitude qui est en même temps une invitation. D'ailleurs, la suite du texte démontre que l'intervention de la Société n'a d'utilité que dans les hypothèses où le litige revêt une certaine importance, parce qu'alors, peut-on présumer, l'intérêt général et supérieur de la communauté étant en jeu, il convient de s'adresser à l'organisme qui, précisément, a la charge de cet intérêt (458).

Enfin, pour les difficultés qui ont trait aux prescriptions données dans la partie du traité contenant l'article 423, ledit article charge les signataires de demander l'appréciation de la Cour Permanente de Justice Internatio-

(457) *Traité de Paix de Versailles*, article 386 : « Au cas de violation des dispositions des articles 380 à 386, ou en cas de désaccord sur l'interprétation de ces articles, toute Puissance intéressée pourra faire appel à la justice instituée dans ce but par la Société des Nations. » Ibid. V. aussi, pour le traité de Versailles intégralement et les autres traités de paix en partie, le *Recueil des textes de droit international public* de MM. Le Fur et Chklaver.

(458) Ibid. : « ... Afin d'éviter de porter devant la Société des Nations des questions de peu d'importance, l'Allemagne établira à Kiel une autorité locale ayant qualité pour connaître des différends en première instance, et pour donner satisfaction, dans la mesure du possible, aux plaintes qui seraient présentées par les agents consulaires des Puissances intéressées. »

nale ; cette appréciation doit être également demandée au sujet des difficultés nées des conventions ultérieurement conclues par les Etats signataires du traité en vertu des dispositions visées. Nous rencontrons ici un des premiers exemples de choix de la Cour Permanente de Justice Internationale en tant qu'autorité qualifiée pour interpréter le traité. Ces exemples se feront toujours plus nombreux au cours des années suivantes. Une semblable clause fait réaliser au droit international public un pas notable vers l'analogie des procédés entre le droit public des nations et le droit des particuliers : en droit privé, dans toute législation, le juge ne connaît-il pas des différends survenus à la suite de la passation d'un contrat et à propos des termes du contrat ? La Cour Permanente de Justice Internationale étant un véritable tribunal, indépendant de la volonté des parties, en se trouvant ainsi souvent appelée à être le juge des contrats entre Etats, ne prépare-t-elle pas, si la pratique se maintient et s'affirme davantage encore, une évolution du droit contractuel international dans le sens que nous venons d'indiquer ?

L'article 328 du traité de paix de Saint-Germain-en-Laye est identique à l'article 376 du traité de paix de Versailles : les différends relatifs à l'ensemble des dispositions qui le précèdent sont soumis, par l'article 328, aux règlements institués par la Société des Nations. L'article 368 du traité de Saint-Germain-en-Laye est identique à l'article 423 du traité de Versailles. L'interprétation des dispositions qu'il vise est du ressort de la Cour Permanente de Justice Internationale.

L'article 324, qui prévoit le recours à un arbitre pour trancher des questions déterminées, spécifie que ce procédé juridictionnel doit rester en vigueur jusqu'au moment où la Société des Nations aura établi une procédure différente (459). Ici aussi on retrouve l'autorité conférée à la

(459) *Traité de Paix de Saint-Germain-en-Laye entre les Puissances Alliées et Associées et l'Autriche, Protocole et Déclarations*, signés le 10 septembre 1919, *ibid.*, article 324 : « En cas de désaccord sur l'interprétation de la convention, ou de difficultés qui n'auraient

Société, non plus comme juge du contrat, du traité, mais comme organisatrice de la justice et détentrice du pouvoir juridictionnel.

L'article 310 du traité de Trianon, du 4 juin 1920, au sujet de conventions spéciales à établir entre les puissances intéressées, prévoit le cas où, par suite du désaccord survenu entre les parties, ces conventions ne pourraient être conclues (460) : on aura recours à un arbitre nommé par le Conseil de la Société des Nations. Les dispositions de l'article 310 lui-même sont déclarées susceptibles de modification dans un délai de 10 ans à partir de la date de mise en vigueur du traité : après dix ans d'application, les modifications peuvent être demandées et opérées par l'accord des parties intéressées ; à défaut d'entente, c'est encore à un arbitre qu'on s'adressera ; sur la requête de l'une des parties, un arbitre doit être désigné par le Conseil de la Société des Nations. Enfin, le paragraphe 7 du même article déclare que les litiges ayant trait à l'interprétation de l'article 310 ou de la convention qu'il prévoit entre les Etats intéressés seront soumis pour décision à la juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale. C'est encore un exemple de ces clauses d'interprétation qui s'en remettent à la Cour Permanente de Justice Internationale. En ce qui concerne la désignation de l'arbitre prévu pour connaître de certaines questions litigieuses, nous sommes en présence de dispositions également purement conventionnelles ; elles obligent les Etats contractants à recourir aux bons offices du Conseil. La nomination de l'arbitre par le Conseil n'est pas prévue dans le Pacte ; mais une telle attribution rentre dans la compétence générale du Conseil ; celui-ci, soit en vertu des dispositions du Pacte lui donnant compétence générale pour toute question affectant la paix du monde, soit en vertu de l'article 11 et de l'article 15, doit en connaître. La remarque qui s'impose

pas été prévues par cette convention, il sera statué par un arbitrage dans les mêmes formes, tant que la Société des Nations n'aura pas institué une autre procédure. »

(460) V. *Traité de Trianon entre les Puissances Alliées et Associées et la Hongrie*, du 4 juin 1920, article 310, paragraphes 5 et 7, *ibid.*

à cette place est celle que nous avons eu déjà l'occasion de faire pour les précédents exemples, à savoir que le souci dominant du traité est de ne pas abandonner aux parties la solution de leurs litiges ou les moyens pouvant conduire à cette solution.

L'article 245 du traité de paix de Neuilly, identique à l'article 376 précité du traité de paix de Versailles, fait appel à la réglementation des différends instituée par la Société des Nations (461). L'article suivant donne même à la Société un pouvoir spécial : il lui confère le droit de modifier deux des articles qui le précèdent concernant un régime administratif permanent.

L'article 285, comme l'article 423 du traité de Versailles, dispose que doivent être soumis à la Cour Permanente de Justice Internationale les différends relatifs à l'interprétation de la partie du traité visée et des conventions ultérieurement faites en vertu de cette partie du traité.

La convention de Saint-Germain sur le contrôle du commerce des armes et des munitions, du 10 septembre 1919, stipule, après avoir remis le contrôle à un bureau central de la Société des Nations (article 5), que, lorsque des décisions arbitrales seraient prises, elles devraient être communiquées au Bureau Central et au Secrétariat Général de la Société des Nations (chapitre IV surveillance en mer) (462). De même, il est stipulé que les poursuites et

(461) *Traité de Paix, signé à Neuilly-sur-Seine, le 27 novembre 1919. Publication du Ministère des Affaires Etrangères, 1920, section IV, jugement des litiges et révision des clauses permanentes. Article 245 : « Les différends qui pourront s'élever entre les Puissances intéressées au sujet de l'interprétation de l'application des dispositions de la présente partie du présent traité, seront réglés ainsi qu'il sera prévu par la Société des Nations. »*

Article 246 : « A tout moment la Société des Nations pourra proposer la révision de deux des articles ci-dessous qui ont trait à un régime administratif permanent. »

(462) V. *Convention relative au contrôle du commerce des armes et des munitions, Protocole, signés à Saint-Germain-en-Laye, le 10 septembre 1919* (sous réserve qu'à l'expiration d'une période de sept ans, la présente convention sera sujette à révision en tenant compte de l'expérience acquise si le Conseil de la Société des Nations, agissant en cas de besoin à la majorité, émet un vœu dans ce sens). *Recueil des traités de la Société des Nations*, n° 200, p. 333, volume VII.

répressions des contraventions au traité doivent être portées à la connaissance du Secrétariat Général de la Société des Nations et du Bureau Central (chapitre V : dispositions générales). Ces procédés indirects ont malgré tout l'avantage de donner à la Société la haute main sur la matière qui fait l'objet de cette convention. Ce fait marque la dépendance des Etats-Membres à l'égard de la Société, telle qu'on l'envisageait à ses débuts.

Les Etats, dans leurs dispositions particulières, en vue des litiges à venir, ont pu quelquefois se référer tout simplement au Pacte de la Société des Nations, en choisissant, dans ce Pacte, une des procédures de l'option, et en se l'imposant par voie contractuelle. C'est, par exemple, le cas de la convention de Saint-Germain, portant révision de l'acte général de Berlin de 1885 et de l'acte général et de la déclaration de Bruxelles, de 1890. Aux termes de l'article 12, les parties contractantes s'engagent à soumettre à l'arbitrage les différends relatifs à l'application de la convention (463). Le texte ne pose cet engagement qu'après échec des négociations amiables. Le Pacte offre deux solutions : le règlement arbitral ou judiciaire et l'enquête-examen du Conseil ; la convention choisit le règlement arbitral. La solution unique favorise la célérité de la sanction et écarte toute appréciation arbitraire. L'article 12 dispose, en effet, qu'il s'agit d'un « différend quelconque » ; la nature du différend (juridique ou politique) n'est donc pas prise en compte. Par ailleurs, il s'agit de tout ce qui touche à l'application de la convention, ce qui peut ne rentrer dans aucune des catégories de différends susceptibles de solution juridictionnelle que vise l'article 13 du Pacte. Il n'y a donc pas double emploi avec cet article. L'article 12

(463) *Convention portant révision de l'Acte Général de Berlin du 26 février 1885 et de l'Acte Général et de la Déclaration de Bruxelles du 2 juillet 1890 signée à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919*, op. cit., p. 26, volume VIII.

Article 12 : « Les Puissances signataires conviennent que, s'il venait à s'élever entre elles un différend quelconque touchant l'application de la présente convention et ne pouvant être réglé par voie de négociations, ce différend devra être soumis à un tribunal d'arbitrage conformément aux dispositions du Pacte de la Société des Nations. »

de la convention resserre, pour les contractants, les dispositions du Pacte.

Parmi les conventions conclues ultérieurement, entre deux Etats ou un plus grand nombre, il en est qui poussent assez loin l'organisation de la justice obligatoire entre les contractants. Ainsi le traité d'arbitrage entre la Suisse et l'Allemagne, du 3 décembre 1921, en son article 2, pose le principe de l'arbitrage pour quatre cas de différends (464). Ces cas sont ceux que vise l'article 13 du Pacte de la Société des Nations. Cependant, le traité germano-suisse élargit la première catégorie (le A de l'article 13 du Pacte : interprétation d'un traité) en mentionnant le contenu et qui plus est, l'exécution du traité. Les cas énumérés sont relativement précis et surtout le texte ne comporte pas, comme malheureusement l'article 13 du Pacte, des termes qui atténuent singulièrement la portée de l'obligation.

L'accord politique entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie, du 16 décembre 1921, contient d'abord un engagement de résoudre ou d'essayer de résoudre les différends surgissant entre les deux pays, à l'amiable ; « éventuellement », c'est-à-dire, par hypothèse, quand les difficultés d'une entente s'avèrent trop grandes, les parties se résér-

(464) *Traité d'arbitrage et de conciliation entre la Confédération Suisse et le Reich Allemand* signé à Berne le 3 décembre 1921, n° 320, op. cit., p. 280, volume XII. Article 2 : « A la requête d'une des parties, seront soumis à l'arbitrage, sous réserve des dispositions des articles 3 et 4, les litiges ayant pour objet :

Premièrement : le contenu, l'interprétation et l'exécution d'un traité conclu entre les deux parties ;

Deuxièmement : tout point de droit international ;

Troisièmement : la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;

Quatrièmement : l'étendue et la nature de la réparation due pour une telle violation.

En cas de contestation sur le point de savoir si le litige rentre dans l'une des catégories susmentionnées, cette question préjudicielle sera soumise à l'arbitrage. » Ce dernier alinéa ôte à l'arbitraire des parties un moyen considérable de se manifester.

vent le droit d'en appeler à la Cour Permanente de Justice Internationale ou à un ou plusieurs arbitres (article 7) (465). On peut avancer qu'en cas de rupture complète, à un moment où toutes négociations sont devenues impraticables, les contractants n'entendirent pas adopter d'autre voie que la voie judiciaire ou arbitrale.

L'accord conclu le 17 mars 1922 entre l'Esthonie, la Finlande, la Lettonie et la Pologne, dispose d'abord que les litiges survenant entre les contractants devront être résolus par des moyens paisibles ; puis il précise que pour les questions d'une certaine importance, les contractants soumettront leurs différends d'un commun accord soit à des arbitres choisis ad hoc, soit à la Cour Permanente de Justice Internationale, selon le Pacte (article 6) (466). La juridiction appelée à statuer en pareil cas est donc laissée au choix des parties. L'importance du litige est prise en considération ; on en déduit que, si de trop grands intérêts risquent d'être lésés et des droits essentiels violés, c'est la solution juridictionnelle qui s'impose : elle s'impose parce que, d'une part, elle offre des garanties appréciables, d'autre part, elle est de nature à éviter le recours à la violence. C'est pourquoi on considère ici l'importance du litige, plutôt que sa qualité.

L'acceptation, par les parties, au cours d'un différend, d'un arbitre désigné par un organisme international, représente une forme de la justice obligatoire : l'acceptation est assurément contractuelle, mais cela n'affecte pas l'obli-

(465) *Accord politique entre la République Fédérale d'Autriche et la République Tchécoslovaque, signé à Prague le 16 décembre 1921*, op. cit., n° 257, p. 248, volume IX. Article 7 : « Dans le cas où des questions litigieuses surgiraient dans l'avenir entre les deux Etats après la conclusion du présent accord, les deux gouvernements s'engagent à tâcher de se mettre d'accord par l'entente à l'amiable. Ils présenteront éventuellement le litige à la Cour Permanente de Justice Internationale ou à un arbitre ou à des arbitres choisis ad hoc. »

(466) *Accord politique entre l'Esthonie, la Finlande, la Lettonie et la Pologne, signé à Varsovie le 17 mars 1922*, article 6, op. cit., n° 296, p. 168, volume XI. L'article 8 décide que l'accord aura une durée de cinq ans avec tacite reconduction d'année en année, sauf dénonciation six mois d'avance.

gation, puisque, tel qu'il existe actuellement en droit international, l'arbitrage obligatoire découle du consentement donné par les parties d'une façon plus ou moins générale, avant le litige, alors que celui-ci est encore inconnu, mais possible, cet engagement par avance, dans l'ignorance du litige, constituant la substance de l'obligation ; lorsque le différend éclate et que les parties, se référant par hypothèse à une clause d'arbitrage les liant réciproquement, ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le choix d'un arbitre, leur engagement de faire arbitrer les questions susceptibles de les diviser risque de rester inopérant ; et toutes les conséquences sont à redouter d'un tel insuccès ; supposons maintenant que la clause d'arbitrage sur laquelle les parties se fondent prévienne leur désaccord et fasse appel, en pareil cas, à un organisme international pour désigner l'arbitre ; les parties, si elles respectent leur engagement, n'ont qu'à s'y plier ; un arbitre leur sera donné qui rendra la justice muni des pouvoirs que lui confère le traité d'arbitrage mais dont la nomination aura été étrangère à la volonté immédiate des parties ; ainsi la procédure pacifique pourra suivre son cours ; il y a bien là, par conséquent, une forme obligatoire plus forte qu'un simple engagement d'arbitrage avec, pour choix de l'arbitre, le seul accord des intéressés. Tel est le cas de l'accord conclu le 29 mars 1923, entre l'Autriche, la Hongrie, l'Italie, la Yougoslavie et une compagnie de chemins de fer. L'article 50 dispose que, dans le désaccord éventuel des parties sur le choix d'un arbitre chargé de trancher le différend ayant éclaté entre elles, le Président de la Société des Nations nomme l'arbitre (467). La même autorité est chargée de désigner le

(467) *Accord entre la République d'Autriche et le Royaume de Hongrie, le Royaume d'Italie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et la Compagnie des Chemins de Fer du Sudbahn avec l'intervention du Comité représentant les porteurs d'obligations, signé à Rome le 19 mars 1923, op. cit., n° 593, p. 256, volume XXIII. Article 50 (p. 318) :*

« Si les demandeurs ou les défendeurs ne se mettaient pas d'accord sur un arbitre, ou bien si les arbitres ne se mettaient pas d'accord sur un président, le Président de la Société des Nations nommera l'arbitre ou le président. »

président des arbitres, si ceux-ci ne s'entendent pas sur ce point.

L'accord du 10 avril 1923, entre l'Autriche et la Hongrie, dans son article premier, décide qu'en cas de litige entre les deux Etats, on doit d'abord avoir recours aux négociations amiables ; si les négociations échouent, le litige est soumis à des arbitres (468). Le recours à la juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale est laissé au gré des parties qui peuvent y recourir « pour des raisons d'opportunité », selon les termes de l'accord. Le texte laisse les parties libres de choisir la solution arbitrale ou la solution judiciaire suivant leurs motifs ; ce qui est obligatoire, c'est, en cas de différend non résolu amiablement, une solution juridictionnelle quelle qu'elle soit.

L'article 13 du traité préliminaire d'union économique douanière du 1^{er} novembre 1923, entre l'Esthonie et la Lettonie, soumet également à l'arbitrage les litiges pouvant s'élever entre les signataires (469). Un tribunal doit être constitué, et, si les arbitres ne parviennent pas à se mettre d'accord, ils font appel à un tiers arbitre neutre qui peut être désigné par le Président de la Cour Permanente de Justice Internationale. On retrouve ici l'appel à une autorité internationale, qui est, dans l'espèce, une autorité judiciaire, pour désigner un arbitre. On pourrait parler ainsi d'une intervention indirecte des organes permanents dans le fonctionnement des tribunaux arbitraux constitués aux termes des traités d'arbitrage. Semblable pratique, en se généralisant, aboutit à faire considérer les juges particuliers que les Etats se donnent dans des circonstances dé-

(468) *Accord relatif à l'arbitrage entre l'Autriche et la Hongrie, signé à Budapest le 10 avril 1923. Article premier* : « ... Pour des raisons d'opportunité, les deux gouvernements pourront soumettre leurs différends à la Cour Permanente de Justice Internationale. »

(469) *Traité préliminaire de l'union économique douanière entre l'Esthonie et la Lettonie, signé à Tallinn le 1^{er} novembre 1923, op. cit., p. 360, volume XXV.*

Article 13 : « ... Si ces représentants ne parviennent pas à se mettre d'accord, ils feront appel à un tiers arbitre neutre dont la désignation sera éventuellement demandée au Président de la Cour Permanente de Justice Internationale. »

terminées, comme dépendant, dans une certaine mesure, de la justice publique internationale déjà représentée par un organisme qualifié : la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye.

Comme exemple de clause d'arbitrage rentrant dans le cadre de la Société des Nations, citons encore l'article 6 du traité franco-tchécoslovaque, du 25 janvier 1924 (470). Cet article dispose qu'en cas de litige entre les deux États contractants, les parties s'engagent à s'en remettre à des arbitres de leur choix, ou à la Cour Permanente de Justice Internationale, suivant les dispositions du Pacte. C'est donc conformément au Pacte que les parties contractantes entendent régler leurs différends. Les deux États étant Membres de la Société des Nations, cela semble superflu, à première vue. Cependant il est clair que les termes du traité sont plus stricts que ceux du Pacte. En cas d'échec des négociations, c'est aux procédures juridictionnelles que les parties décident de s'adresser, et cela sans restriction quant à la nature du différend ; rien de semblable, dans ce traité, aux limitations et aux incertitudes de l'article 13 du Pacte. L'article 6 de ce traité est ainsi plus strict et plus large que les textes correspondants du Pacte : plus large au point de vue du nombre des litiges visés (l'article 13 du Pacte auquel cet article renvoie logiquement ne concerne que les litiges susceptibles de solution arbitrale ou judiciaire), plus strict au point de vue de l'issue obligatoirement juridictionnelle du différend.

La convention d'arbitrage entre la France et la Yougoslavie, du 11 novembre 1927, conçue sur le plan des conventions passées le 16 octobre 1925 à Locarno, décide, à l'article premier, que les différends, de quelque nature

(470) *Traité d'alliance et d'amitié entre la France et la Tchécoslovaquie, signé à Paris le 25 janvier 1924*, loc. cit. (chapitre précédent). Article 6 : « Conformément aux principes énoncés dans le Pacte de la Société des Nations, les Hautes Parties Contractantes conviennent que, au cas où il surgirait entre elles, dans l'avenir, des questions litigieuses qui ne pourraient être résolues par un accord amiable et par la voie diplomatique, elles soumettront ce litige soit à la Cour Permanente de Justice Internationale, soit à un ou plusieurs arbitres choisis par elles. »

qu'ils soient, surgissant entre les contractants, seront soumis à l'arbitrage ou au jugement de la Cour Permanente de Justice Internationale (471). L'article 16, semblable à l'article 16 des conventions conclues à Locarno, dispose qu'à défaut de conciliation, le litige sera soumis par compromis à des arbitres, ou à la Cour Permanente de Justice Internationale. Pour les litiges non susceptibles de solution juridictionnelle (partie II) (les premiers litiges étant ceux, de toute nature, au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit), l'article 18 fait appel au Conseil de la Société des Nations, après échec des travaux de la Commission de Conciliation. L'article 20 (472) déclare que la convention reste en vigueur entre les parties même au cas où un tiers aurait un intérêt dans le conflit. Cette disposition permet d'étendre les solutions contenues dans le traité à des conflits très étendus quant au nombre des participants ; mais, évidemment, les solutions ainsi appliquées ne lient que les parties.

Les différents traités que nous venons d'étudier constituent un ensemble allant de 1919 à 1927 et dont les dispositions sont très proches les unes des autres, quand elles ne sont pas identiques. Ils ne relèvent pourtant pas d'une initiative unique ou d'initiatives simultanées ; ils ont des origines diverses et des objets aussi divers ; tous ne sont pas conclus par des Membres de la Société des Nations (tels

(471) *Convention d'arbitrage entre la France et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, signée à Paris le 11 novembre 1927, op. cit., n° 1593, p. 382, volume LVIII, ratifiée le 2 décembre 1927. Première partie, article premier :*

« Toutes contestations entre les Hautes Parties contractantes de quelque nature qu'elles soient au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit et qui n'auraient pu être réglées à l'amiable par les procédés diplomatiques ordinaires seront soumises pour jugement soit à un tribunal arbitral, soit à la Cour Permanente de Justice Internationale, ainsi qu'il est prévu ci-après. Il est entendu que les contestations ci-dessus visées comprennent celles que mentionne l'article 11 du Pacte de la Société des Nations. » Cf. article premier des conventions conclues à Locarno le 16 octobre 1925.

(472) Id., article 20 : « La présente convention reste applicable entre les Hautes Parties contractantes encore que d'autres puissances aient également un intérêt dans le différend. »

les engagements de l'Allemagne avant Locarno). Cependant, tous affirment la nécessité de résoudre les litiges entre Etats par des moyens pacifiques. Certains d'entre eux posent d'abord une obligation de tentative d'entente amiable ; mais, dans la phase ultime du conflit, c'est toujours la solution juridictionnelle qui est invoquée. Le choix du tribunal est laissé aux parties, mais, d'une façon générale, sont mentionnés sur un pied d'égalité les tribunaux arbitraux constitués par les parties et la Cour Permanente de Justice Internationale ; on peut même dire que, si les parties font quelque différence entre ces juridictions, c'est dans le sens sinon d'une supériorité, tout au moins d'une indépendance particulière reconnue pour être un des caractères de la Cour de La Haye. N'est-ce pas ce que laisse entendre, par exemple, l'expression : « raisons d'opportunité » que nous avons trouvée dans tel de ces traités ?

Les textes examinés rendent également compte de l'état que font les puissances de l'impartialité et des diverses garanties que présentent les organes de la Société des Nations, en se référant à ces organes pour les départager et nommer leurs arbitres en cas de désaccord entre elles. Nous avons déjà fait remarquer qu'il y a là un procédé indirect mais efficace de subordination progressive de la justice privée des Etats à ce qu'on peut déjà appeler la justice publique des Nations.

Enfin on reconnaîtra sans difficulté que la plupart des textes que nous venons d'envisager font mention du Pacte de la Société des Nations : ils font leur l'organisation juridictionnelle du Pacte. Leur modification consiste essentiellement à rendre obligatoire ce qui, dans le Pacte, est l'objet d'une libre appréciation.

La conclusion qui se dégage du présent paragraphe sur le règlement pacifique en général s'appuie sur les constatations suivantes :

1° L'ensemble des caractères que nous avons signalés au sujet de la sécurité collective, dans l'organisation de la paix, se retrouve ici : les améliorations au Pacte sont le résultat du consentement des Etats ; même lorsqu'elles ont pour origine une initiative de la Société des Nations, elles

ne deviennent effectives qu'après adoption par les intéressés ; elles rejoignent le Pacte, se plaçant dans son prolongement et comme dans ses interstices.

Que nous n'ayons qu'à opérer ici une transposition des remarques faites à l'occasion du précédent examen, cela s'explique tout naturellement, en partie, par le fait que les textes consacrés au règlement pacifique des conflits et les textes visant la sécurité sont généralement, depuis le Pacte, des sections de mêmes actes, ou sont compris dans des actes réalisés dans une circonstance unique : le Protocole de Genève est un seul acte contenant à la fois des dispositions relatives à la sécurité et des dispositions relatives au règlement pacifique des différends ; les accords de Locarno procèdent d'une même conférence, du point de vue de la justice comme du point de vue de la paix, etc. Mais, venons-nous de dire, cela s'explique en partie ainsi ; car, en dernier lieu, nous avons présenté des textes d'ententes particulières qui avaient parfois un seul objet : un règlement arbitral ou judiciaire. Et pourtant, même dans ces manifestations isolées, on a pu souligner les caractères précités. Cela tient aux faits qui motivent les considérations subséquentes,

2° En effet, en dehors de tout rapprochement matériel tenant à la fusion des textes, il faut constater que les idées elles-mêmes se sont rapprochées ; et ceci est peut-être la cause de cela. Autrement dit, c'est le lieu de rappeler que la nécessité d'apporter aux nations un statut pour leur sécurité extérieure s'est étroitement unie à celle de donner un statut pour résoudre leurs différends. La justice est devenue un attribut de la paix. La trilogie contemporaine du Protocole de 1924 : arbitrage, sécurité, désarmement, exprime clairement cette union. Mais la chose est plus ancienne que l'expression : dès le Pacte, qui demeure le grand essai de rapprochement des idées indiquées, les nations, dans les traités de paix, pour des questions déterminées, assurent le règlement des litiges en échangeant des territoires, en instaurant des régimes économiques, etc. Encore ne parlons-nous que de cette période, où le mouvement prend un caractère incontesté de généralité (sans remonter

aux époques antérieures, malgré leur exemple moins décisif). Il devient donc compréhensible que les idées de justice et de paix cheminant ensemble, elles aient des caractères analogues, même quand, par suite de circonstances fortuites, elles donnent lieu à des réalisations séparées, telles que les ententes particulières ayant trait tantôt à la collaboration ou à l'alliance, tantôt à la solution pacifique des litiges.

3° Les améliorations apportées au Pacte sur le point qui nous intéresse tendent à combler de véritables lacunes, notamment celle de l'alinéa 7 de l'article 15 qui rend la liberté aux Etats en cas de vote du rapport du Conseil à la simple majorité. Les matières étudiées dans le précédent chapitre (mandats, sécurité), sans être demeurées ce qu'elles étaient dans le Pacte (au moment où l'on tentait de les faire progresser) en tous leurs points, ont du moins conservé de leur aménagement primitif (tout spécialement les mandats) les lignes essentielles et même nombre de détails ; et surtout, n'a-t-on jamais heurté de front la lettre du Pacte. En ce qui touche la solution des litiges, au contraire, l'insuffisance du Pacte est apparue à certains égards si flagrante, que nous avons pu voir se succéder, depuis le Protocole de Genève, qui marque un sommet, une pente descendue par la suite, malheureusement, au lieu de marquer le commencement de progrès plus considérables, jusqu'à l'Acte Général de 1928, les plus sérieux efforts qui constituent, sur le Pacte, des innovations.

Le développement s'est fait dans le sens de l'obligation. La soumission des litiges à telle procédure (juridictionnelle ou de médiation) a été en fonction de la nature des litiges visés ; il en est résulté une différenciation aux assises plus ou moins solides ; mais le principe de l'obligation s'est appuyé sur l'issue du conflit : ce qu'il faut éviter, c'est la rupture violente ; d'où obligation, quelque soit la procédure adoptée, de donner au conflit une solution paisible.

Le progrès obtenu, dans la Société des Nations, au point de vue du règlement pacifique des conflits internationaux, est autant, peut-être même davantage d'ordre ins-

titutionnel, que d'ordre procédural. C'est parce que la Société a donné à ses Membres et au monde des organismes, des institutions capables de rendre la justice, soit en tant que juge (Cour Permanente de Justice Internationale), soit en tant que médiateur (Conseil), parce que la Société tout entière est elle-même une institution de ce genre, que les clauses d'arbitrage obligatoire ont pu se multiplier et que des expériences collectives de juridiction obligatoire ont pu être faites. Une institution telle que la Cour Permanente de Justice Internationale est un centre d'attraction, pour ainsi dire naturel, des conflits entre Etats. La permanence est assurée, les garanties sont assurées. Il ne reste plus que les appréhensions des Etats qui poursuivent une politique expansive et craignent non plus le juge, mais le droit. Déjà, pour nombre de questions qui ne mettent pas en jeu de trop grands intérêts politiques, la Cour ne statue-t-elle pas souvent ?

§ 22. — *La clause facultative de juridiction obligatoire*

La juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale n'est pas obligatoire pour les Etats auxquels elle est ouverte. Cependant, l'article 36 de son statut contient une disposition pouvant être signée par les Etats auxquels la Cour est accessible, et aux termes de laquelle les signataires sont tenus de soumettre à la Cour certaines catégories de différends. Relisons l'article 36 en sa partie touchant la juridiction obligatoire de la Cour (473). Nous pouvons faire à son sujet une triple observation : 1° quant à la catégorie d'Etats que vise l'article 36 du statut ; 2° quant

(473) *Article 36 du statut de la Cour*, déclaration de juridiction obligatoire : « Les Membres de la Société et Etats mentionnés à l'annexe au Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du Protocole, auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale vis-à-vis de tout autre Membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou

aux catégories de différends susceptibles d'être atteintes par cette disposition ; 3° quant aux modalités de la déclaration.

1° L'article 36 déclare que peuvent adopter la disposition conférant à la Cour juridiction obligatoire dans des cas déterminés les Etats Membres de la Société des Nations et les Etats mentionnés à l'annexe au Pacte. Point n'est besoin de plus amples détails sur cette question.

2° La lecture de l'énumération des catégories de différends que donne l'article 36 rappelle immédiatement l'énumération de l'article 13 du Pacte. C'est effectivement la même. Si l'on s'efforce d'établir une classification de ces catégories dans un ordre qui aille s'élargissant, on arrive à l'ordre suivant : « (a) l'interprétation d'un traité » ; « (d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international » ; « (c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international » ; (b) tout point de droit international.

La fixation de la réparation peut, en effet, avoir des conséquences assez étendues et suppose, ne se limitant pas par un texte comme cela se passe pour l'interprétation du traité, un assez large pouvoir d'appréciation et de décision. La détermination de la réalité de tout fait susceptible de constituer la violation d'un engagement international conduit évidemment la Cour à trancher une question de pur fait, telle que la question du franchissement d'une frontière entraînant la violation du traité aux termes duquel la frontière a été tracée ; on admettra, par suite, que la limite du pouvoir de la Cour est ici plus reculée encore que dans

quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- a) l'interprétation d'un traité,
- b) tout point de droit international,
- c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international,
- d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains Membres ou Etats, ou pour un délai déterminé. »

le cas précédent. Enfin, demander à la Cour de statuer sur tout point de droit international, c'est, pour ainsi dire, lui conférer une compétence obligatoire générale en matière de différend juridique. Cette dernière catégorie apparaît sans difficulté comme la plus large des quatre.

3° Les modalités admises pour la déclaration sont assez souples. La déclaration peut être faite sans condition. Mais les conditions mentionnées dans l'article 36 et qui sont offertes aux Etats tiennent compte des contingences de la vie internationale et sont de nature à faire admettre la déclaration par des Etats que pourrait arrêter une forme trop rigide. Le principe de réciprocité joue, en droit international, dans les domaines les plus divers, un rôle de première importance ; il prévient les craintes et les susceptibilités des Etats ; aussi est-il heureux que le statut de la Cour l'admette comme condition de signature de la déclaration de juridiction obligatoire. La durée, en droit international, est, ainsi que dans toutes les branches de l'activité humaine, un obstacle parfois insurmontable. Cependant, en dépit de sa présence et peut-être même à cause de sa présence plus accusée ici qu'ailleurs, cet obstacle fut, dans le droit international antérieur, longtemps méconnu : de nombreux traités ne furent-ils pas conclus sans limitation de durée et les traités d'alliance, et les traités de paix, particulièrement, ne parurent-ils pas et ne paraissent-ils pas encore de nos jours scellés du sceau de l'éternité ? Or une des caractéristiques du droit international nouveau est, en devenant plus technique, de se limiter dans le temps. La perspective d'une limitation dans l'engagement pris incite les Etats à se lier ; elle rend service aux contractants en ne les déterminant pas à porter une obligation dont ils ne pourront se défaire qu'en cessant de l'exécuter, qu'en invoquant cette clause *rebus sic stantibus* toujours si problématique ; elle rend service également à la communauté internationale que ladite clause, susceptible d'interprétations et d'applications diverses, risque sans cesse de troubler. C'est pourquoi l'adoption de la juridiction obligatoire avec délai déterminé, permise par l'article 36 du statut de la Cour, offre des avantages très appréciables.

On verra une autre qualité de souplesse du protocole spécial, en ce que celui-ci peut être adopté soit lors de la signature ou de la ratification du protocole portant adoption du statut de la Cour, soit par la suite.

Le 2 octobre 1924, l'Assemblée de la Société des Nations vota une résolution recommandant aux Etats d'adhérer au Protocole spécial de juridiction obligatoire de la Cour Permanente de Justice Internationale de l'article 36 ; l'Assemblée souhaitait voir le plus grand nombre possible d'Etats adhérer à ce protocole, pour le progrès de la justice internationale.

Le Comité d'Arbitrage et de Sécurité, en 1928, se fondant sur ces bases, proposa à l'Assemblée une résolution invitant également les Etats à considérer les avantages offerts dans la clause facultative de juridiction obligatoire (474) ; ce que l'Assemblée accepta (475), le 26 septembre 1928.

Nous tenons, maintenant, à présenter un tableau des adhésions au protocole spécial de l'article 36 du statut de la Cour (voir page suivante).

(474) *Résolution du Comité proposée à l'Assemblée pour recommander l'adoption de la Clause facultative de l'article 36, alinéa 2, de la Cour Permanente de Justice Internationale, J.O., Société des Nations, mai 1928, p. 630 (v. aussi Résolution de l'Assemblée, 2 octobre 1924, Acte de la cinquième Assemblée, 1924, Séances des Commissions, 1924).*

« L'Assemblée,

... exprime le vœu que les Etats qui n'ont pas encore adhéré à la clause facultative de l'article 36 du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale veuillent bien, à défaut d'adhésion pure et simple, examiner dans quelle mesure le souci de leurs intérêts leur permet d'adhérer dans les conditions indiquées ci-dessus ;

invite le Conseil à notifier dans le plus bref délai à ces Etats le texte de la présente résolution en les priant de l'informer de leurs intentions à cet égard ; et,

prie le Conseil de faire connaître, à la prochaine session de l'Assemblée, les réponses qu'il aura obtenues. »

(475) *Résolution adoptée par l'Assemblée le 26 septembre 1928, Journal Officiel de la Société des Nations, octobre 1928, pp. 1669 sq.*

Page 1671 : « L'Assemblée a adopté d'autre part, au sujet de la

TABLEAU DES ADHÉSIONS

à la Clause Facultative de Juridiction Obligatoire
de l'article 36, alinéa 2,
du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale

De 1921 à 1928 :

Allemagne, 1927, pour 5 ans.

Autriche, 1922, mars 14, pour 5 ans ; 1927, janvier 12,
pour 10 ans ; rat. 1927, mars 13.

Belgique, 1925, pour 15 ans ; rat. 1926, mars 10.

Brésil, 1921, rat.

Bulgarie, 1921, août 12, pour 5 ans, puis sans limitation
de durée, rat.

clause facultative de l'article 36 du statut de la Cour Permanente de
Justice Internationale, la résolution suivante :

L'Assemblée,

Se référant à la résolution en date du 2 octobre 1924 par laquelle
l'Assemblée, considérant que les termes de l'article 36, alinéa 2, du
statut de la Cour Permanente de Justice Internationale sont assez sou-
ples pour permettre aux Etats d'adhérer au Protocole spécial ouvert
en vertu dudit article, en faisant les réserves leur paraissant indispen-
sables, et convaincue qu'il importe au progrès de la justice interna-
tionale de voir le plus grand nombre d'Etats accepter, de la manière
la plus large, la compétence obligatoire de la Cour, a recommandé
aux Etats d'adhérer le plus tôt possible audit Protocole ;

constatant que cette recommandation n'a pas eu jusqu'ici tous les
résultats désirables ;

estimant que, pour faciliter effectivement l'adoption de ladite
clause, il convient de réduire les obstacles qui empêchent les Etats de
s'engager ;

convaincue que l'effort actuellement poursuivi, au moyen de la
codification progressive du droit international, pour en diminuer les

Chine, 1921 ; rat. 1922, mai 13, pour 5 ans.

Costa-Rica, 1921, sans limitation de durée.

Danemark, 1921, juin 13, pour 5 ans ; 1923, décembre 11, pour 10 ans ; rat. 1926, mars 28 (depuis le 13 juin 1926).

République Dominicaine, 1924, novembre, sans limitation de durée.

Esthonie, 1923, mai 2, rat.

Ethiopie, rat.

Finlande, 1922, avril 6 ; 1927, mars 3 ; rat. 1927, avril 6, pour 5 ans.

France, 1925, pour 15 ans.

Guatemala, 1926, décembre 17, avec réserves.

Haïti, 1921, sans réserve de ratification.

Lettonie, 1923, septembre 11, pour 5 ans.

Libéria, sans limitation de durée.

Lithuanie, 1921 ; rat. 16 mai 1922, pour 5 ans.

incertitudes et en combler les lacunes, facilitera grandement l'acceptation de la clause facultative de l'article 36 du statut de la Cour et qu'il convient, en attendant, d'attirer une fois de plus l'attention sur la possibilité offerte, par les termes mêmes dudit texte, aux Etats qui ne croient pas pouvoir y adhérer purement et simplement, de le faire moyennant des réserves propres à limiter la portée de leurs engagements soit quant à la durée, soit quant à leur étendue ;

notant sous ce dernier rapport, que les réserves concevables peuvent porter, d'une manière générale, sur certains aspects de n'importe quel différend ou, d'une manière spéciale, sur certaines catégories ou listes de différends et qu'il est d'ailleurs loisible de combiner ces divers genres de réserves ; ...» Et la résolution de l'Assemblée dont nous avons extrait les motifs ci-dessus se termine par un nouvel effort fait en vue de faciliter les adhésions à la clause en question.

« Le Conseil autorise le Secrétaire général à notifier ladite résolution de l'Assemblée aux Etats qui n'ont pas adhéré à la Clause facultative de l'article 36 du statut de la Cour, en les priant de l'informer de leurs intentions à cet égard, et en indiquant en même temps les questions de droit international dont l'élucidation faciliterait à leur avis leur adhésion à la Clause facultative de l'article 36 du statut de la Cour. » *Ibid.*

Luxembourg, 1921, pour 5 ans.

Norvège, 1921, octobre 3, pour 5 ans ; 1926, octobre 3, pour 10 ans ; rat.

Panama, 1921, 1927, sans limitation de durée.

Pays-Bas, 1921, août 6, pour 5 ans ; 1926, août 16, pour 10 ans ; rat.

Portugal, 1921, sans limitation de durée ; rat.

Salvador, 1921, sans limitation de durée.

Suède, sans réserve de ratification, pour 5 ans, puis, 1926, mars 18, sans réserve de ratification pour 10 ans.

Suisse, 1921, pour 5 ans, rat. 1926, mars 1^{er} ; (depuis juillet 1926) pour 10 ans, rat. 1926, juillet 24.

Uruguay, 1921, rat. 27 septembre 1921, sans limitation de durée avec réciprocité.

De 1928 (29 février) à 1931 (7 septembre) :

Afrique du Sud, 1929, pour 10 ans ; rat. 1930, avril 7.

Albanie, rat. 1930, septembre 17.

Allemagne, 1928, février 29, rat.

Australie, 1929, pour 10 ans ; rat. 1930, août 18, réserves.

Brésil, rat. 1930, février 5.

Canada, 1929, pour 10 ans ; rat. 1930, juillet 28, avec réciprocité et réserves.

Espagne, 1928, septembre 21, pour 10 ans.

Esthonie, 1928, mai 2, acceptation pour 10 ans ; rat. même date.

France, rat. 1931, juillet 25.

Grande-Bretagne, 1929, pour 10 ans, avec réserves ; rat. 1930, février 5.

Grèce, 1929, septembre 12, pour 5 ans.

Hongrie, 1928, pour 5 ans ; rat. 1929, août 13.

Inde, 1929, pour 10 ans, avec réciprocité ; rat. 1930, février 5.

- Etat Libre d'Irlande*, 1929, pour 20 ans, avec réciprocité ;
rat. 1930, juillet 11.
- Italie*, 1929, pour 5 ans ; rat. 1931, septembre 7.
- Lettonie*, 1930, février 26 ; rat. pour 5 ans.
- Lithuanie*, 1930, janvier 14 ; rat. pour 5 ans.
- Luxembourg*, rat. 1930, septembre 15, pour 5 ans.
- Nicaragua*, 1929, sans limitation de durée.
- Nouvelle-Zélande*, 1929, pour 10 ans, avec réciprocité, ré-
serves ; rat. 1930, mars 29.
- Panama*, rat. 1929, juin 14, avec réciprocité.
- Pérou*, 1929, pour 10 ans.
- Perse*, 1930, pour 6 ans.
- Pologne*, 1931, janvier 24.
- Roumanie*, 1930 ; rat. 1931, juin 30, pour 5 ans.
- Salvador*, rat. 1930, août 29, avec réserves.
- Siam*, 1929, pour 10 ans ; rat. 1930, mai 16.
- Tchécoslovaquie*, 1929, pour 10 ans, avec réciprocité, ré-
serves.
- Yougoslavie*, 1930, mai 16 ; rat. 1930, novembre 24.

De 1931 à 1937 inclusivement :

- Albanie*, 1935, novembre 7 (depuis le 17 septembre 1935)
pour 5 ans, avec réciprocité, rat.
- Allemagne*, 1933, février 9, pour 5 ans, avec réciprocité ;
rat. 1933, juillet 5.
- République Argentine*, 1935, décembre 28, pour 10 ans,
avec réciprocité, réserves.
- Autriche*, 1937, juin 30, ratification renouvelée, pour 5 ans,
avec réciprocité.
- Bolivie*, 1936, juillet 7, pour 10 ans ; rat. même date.
- Brésil*, rat. renouvelée 1937, janvier 26, pour 10 ans, avec
réciprocité.

- Colombie*, 1932, janvier 6, avec réciprocité ; rat. 30 octobre 1937.
- Danemark*, 1936, juin 4, pour 10 ans, avec réciprocité (depuis le 13 juin 1936) ; rat. 1937, mai 24.
- République Dominicaine*, rat. 1933, février 4, avec réciprocité.
- Ethiopie*, 1932, avril 15 ; 1934, septembre 18, pour 2 ans.
- Finlande*, 1937, avril 9, ratification renouvelée pour 10 ans, avec réciprocité.
- France*, 1936, avril 11, signature définitive (depuis le 25 avril 1936), pour 5 ans, avec réciprocité.
- Grèce*, 1934, septembre 12, pour 5 ans (depuis le 12 septembre 1934), avec réciprocité et réserves ; rat. 1935, juillet 19.
- Hongrie*, 1934, mai 30, pour 5 ans, avec réciprocité ; rat. 1934, août 9 (depuis le 13 août 1934).
- Lettonie*, 1935, janvier 31, pour 5 ans, avec réciprocité ; rat. 1935, février 26 (depuis le 26 février 1934).
- Lithuanie*, 1935, janvier 14, pour 5 ans, avec réciprocité.
- Monaco*, 1937, avril 22, acceptation pour 5 ans.
- Norvège*, 1936, mai 29, pour 10 ans, avec réciprocité (depuis le 3 octobre 1936) ; rat.
- Paraguay*, rat. 1933, mai 11, sans condition.
- Pays-Bas*, 1936, août 5, pour 10 ans, avec réciprocité (depuis le 6 août 1936) ; rat.
- Pérou*, rat. 1932, mars 29, pour 10 ans, avec réciprocité.
- Perse*, rat. 1932, septembre 19, pour 6 ans, avec réciprocité et réserves.
- Roumanie*, 1936, juin 4, pour 5 ans, avec réserves (depuis le 9 juin 1936), rat.
- Suède*, 1936, avril 18, pour 10 ans, avec réciprocité (depuis le 16 août 1936), rat.
- Suisse*, 1936, septembre 23, pour 10 ans, avec réciprocité ; rat. 17 avril 1937.
- Turquie*, 1936, mars 12, pour 5 ans, avec réciprocité et réserve.

Le nombre d'Etats que contient la liste ci-dessus signale à lui seul l'importance de la Clause facultative de Juridiction obligatoire. Mais nous pouvons nous livrer à quelques évaluations d'ordre statistique en nous appuyant sur cette liste, évaluations qui sont autant de conclusions intéressantes.

Le précédent tableau comprend les adhésions données de 1921 à la fin de 1937. Nous l'avons voulu aussi étendu que possible afin qu'il donne une idée concrète du chemin parcouru par le principe de la juridiction obligatoire que représente l'alinéa 2 de l'article 36 du statut de la Cour. La première période, qui va de 1921 à 1928, se caractérise par les adhésions provenant d'une grosse majorité de petites et moyennes puissances. Il est permis d'inférer de là qu'un mouvement soutenu par de nombreux Etats, même petits, est susceptible, par sa force d'expansion, d'en gagner d'autres, même puissants ; car tel est l'aspect général de la seconde période allant de 1928 à 1931 et où l'ensemble des grandes puissances européennes accepta et ratifia la clause facultative de juridiction obligatoire ; au cours de la première période, seule la France, en tant que grande puissance, avait signé cette clause, mais elle ne l'avait pas ratifiée. On peut considérer la seconde période représentée dans notre tableau comme un moment décisif. La troisième période, qui se prolonge jusqu'au dernier état des engagements, est en grande partie une confirmation des résultats acquis : les engagements renouvelés se font en effet alors assez fréquents.

Dès le point de départ, la compétence générale de la Cour fit plus de progrès que la compétence obligatoire. On peut s'en convaincre par un simple rappel de chiffres, si l'on songe qu'en deux ans, de 1920 à 1922, 35 Etats Membres de la Société des Nations acceptèrent le statut de la Cour, tandis que la disposition facultative de juridiction obligatoire n'était admise que par 15 d'entre eux. Même à la fin de 1927, les adhésions à la clause facultative de juridiction obligatoire n'atteignaient pas le chiffre initial cité quant au statut de la Cour, puisqu'on comptait, pour ladite clause, 27 signatures et 17 ratifications. Mais, à la fin de 1937, on comptait 49 adhésions à la clause facultative de

juridiction obligatoire, dont une quarantaine de ratifications. Si le progrès fut lent, il fut constant et, dans son dernier état, il paraît très satisfaisant.

D'autre part, notre tableau montre combien les conditions et les réserves proposées par l'article 36 du statut lui-même sont nécessaires. La condition de réciprocité, notamment, semble avoir motivé l'accession de nombre d'Etats. Il faut en dire autant de la détermination de durée : on constate que les adhésions temporaires s'échelonnent de 2 ans (Ethiopie) à 20 ans (Irlande) ; les plus fréquentes sont celles de 5 et 10 ans. Le caractère temporaire de ces adhésions ne limite l'effet de la clause que d'une façon purement formelle, car la consultation du précédent tableau révèle que, dans la plupart des cas, les Etats renouvellent leur engagement avec d'autant plus de confiance, dirait-on, qu'ils le savent limité. On a même constaté que parfois, après un engagement temporaire, tel Etat se lie sans limitation de durée (Bulgarie).

Les adhésions à la clause facultative de juridiction obligatoire, en se généralisant, peuvent produire le même effet que si l'obligation était édictée dans le statut de la Cour lui-même : la juridiction obligatoire de la Cour peut ainsi se trouver établie d'une manière quasi-universelle (476). Le procédé utilisé est le procédé courant en droit international : celui de l'accession à une clause donnée. Ce qu'il y a de nouveau, consiste dans la reconnaissance, par les Etats, d'un pouvoir préexistant à leur volonté, mais qui ne peut opérer sans le concours de cette volonté. Quand cette volonté s'est prononcée, l'Etat se lie à ce pouvoir reconnu par lui, et ce pouvoir s'impose alors : là est l'obligation. On objectera qu'en fait cette obligation prend son origine dans la volonté de l'Etat et qu'on ne saurait dès lors parler d'une justice obligatoire proprement dite ; mais, en droit international, actuellement, peut-on faire mieux ? Le mode nouveau de justice obligatoire que nous venons d'examiner ne saurait encourir le reproche de

(476) V. *Politis : La Justice internationale*, section III, paragraphe 2, pp. 236 sq.

n'être pas plus parfait que la Société qui l'a créé ; or cette Société n'a pas encore perdu de vue son origine contractuelle et la justice qu'elle se donne est à sa hauteur ; il semble même que, de tous ses rouages, le rouage judiciaire soit le plus perfectionné.

APPENDICE

INCIDENCES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS SUR LA SOCIÉTÉ DES ÉTATS ET INVERSEMENT

§ 23. — *Incidences de la Société des Nations sur la Société des États*

Après avoir successivement envisagé le droit international obligatoire dans deux communautés fonctionnant l'une avec l'autre et, pour ainsi dire, l'une dans l'autre, mais ne se confondant pas, à savoir : la Société des États, la première en âge, sorte de société naturelle, pourrait-on insinuer sous un rapport philosophico-juridique, et la Société des Nations, communauté spéciale résultant des volontés exprimées ; après avoir examiné des espèces dans des domaines très divers ; après avoir, enfin, tiré de cet examen des conclusions partielles dont il nous appartiendra ultérieurement de déceler et de déterminer la concordance, il n'est pas sans intérêt de s'attacher un instant aux réactions que provoquent l'une sur l'autre ces deux communautés. Ces réactions pourraient faire, à elles seules, l'objet d'une vaste étude ; mais cela dépasse le cadre de notre recherche ; nous n'avons, ici, qu'à donner des aperçus suggestifs.

On n'est pas sans observer qu'un simple rapprochement entre deux États, une alliance offensive ou défensive, ou une ligne de conduite commune des deux États, dans une circonstance donnée, suffisent à déclencher souvent, chez d'autres États, qui sont ou se prétendent visés, un mouvement analogue. Lorsque cet antagonisme se précise, se stabilise, il conduit les divers groupes d'États par lui constitués à prendre parti pour ou contre tel système juri-

dique, telle conception du droit ; et selon que l'influence d'un groupe l'emporte sur l'influence de l'autre, cet autre modifie son système, sa conception juridique en conséquence. Il peut y avoir et il y a, en fait, souvent opposition, mais si cette opposition s'analyse en une supériorité d'un côté ou de l'autre, il y aura souvent aussi imitation et de ce fait accord. C'est véritablement ce que nous appelons « incidence » d'un Etat ou d'un groupe d'Etats sur un autre.

Parcil phénomène doit presque inévitablement se produire entre deux groupes aussi importants que la Société des Nations et la société des Etats qui se partagent l'activité politique internationale du monde. Le Pacte de la Société des Nations contient un texte significatif à cet égard. L'article 17 du Pacte règle les rapports des Etats étrangers à la Société en cas de conflit entre ces Etats et des Membres de la Société. L'article 17 s'étend aussi aux conflits ayant éclaté entre deux Etats étrangers à la Société. Le premier alinéa de l'article 17 dispose que le Conseil invite les Etats en conflit à se soumettre aux obligations du Pacte (477). Il appartient alors au Conseil (article 17, alinéa 2) d'ouvrir une enquête et de proposer les mesures appropriées.

L'incidence de la Société sur la ou les puissances non membres s'établit lorsque, par suite de l'invitation du Conseil, cette ou ces puissances acceptent les obligations résultant des articles 12 à 16 du Pacte. On sait en effet que de telles obligations ne comportent pas seulement des procédés de médiation. On mesure, dès lors, l'étendue du droit que s'arroe la Société.

Une incidence plus curieuse encore a lieu en cas de refus, par l'une des parties invitées, d'accepter les solutions

(477) Article 17 du Pacte de la Société des Nations : « 1° En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses Membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent, sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil. »

proposées : ce sont les sanctions du Pacte qui vont jouer contre un Etat non signataire de ce Pacte : il n'est pas en rupture de Pacte, il est violateur d'obligations contenues dans le Pacte, mais s'imposant même au delà de ses limites (478) (article 17, alinéa 3). Cependant, les sanctions du Pacte ne sont appliquées contre l'Etat qui a refusé de se soumettre aux obligations de la Société que si celui-ci entre en guerre contre un Membre de la Société. Les sanctions constituent ici, à l'égard de l'Etat non membre, en faveur de la Société, un système de défense. Cette disposition est à double incidence : du côté de la puissance non membre et du côté de la Société. Nous nous attachons à la première; nous retrouverons la seconde dans le paragraphe suivant.

Si les deux Etats en conflit refusent d'accepter la solution proposée, il incombe au Conseil de prendre les mesures nécessaires (article 17, alinéa 4) (479). Les deux parties étant en faute, le Pacte n'intervient pas directement.

Le Pacte de Paris, du 27 août 1928, qui est une renonciation solennelle à la guerre comme instrument de politique nationale, représente un intéressant cas d'incidence de la Société des Nations sur la société des Etats. Les négociations qui aboutirent à la conclusion de ce pacte, avaient débuté sur une proposition d'accord bilatéral franco-américain, faite par M. Briand. Le fait qu'elles se transformèrent rapidement en négociations d'un accord général, avec l'appui des Etats-Unis, et selon leur désir affirmé, montre que les buts de la Société des Nations (la renonciation à la violence pour résoudre les conflits étant un des fondements du Pacte de la Société des Nations) étaient aussi

(478) Ibid. : « 3° Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un Membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables. »

(479) Ibid. : « 4° Si les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit. »

ceux d'Etats non membres de la Société (480). La correspondance entre M. Paul Claudel et M. Kellogg est significative à cet égard. On relève, au cours de cette correspondance, la mention que fit le représentant de la France de la résolution de la Société des Nations, de 1927, visant la condamnation de la guerre, ce qui plaçait sur des lignes parallèles la politique des Etats Membres de la Société et la politique des Etats-Unis (481). D'ailleurs, sans ces paral-

(480) *Livre Bleu Français, Ministère des Affaires Etrangères, Pacte général, Renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale Trente Pièces. Lettre de M. Kellogg, Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, à M. Paul Claudel, Ambassadeur de la République Française aux Etats-Unis*, en date du 28 décembre 1927, n° 6, page 9 : « ... J'ai le sentiment qu'en adoptant un traité tel que celui qui est ici suggéré, non seulement nous contribuerons au développement des relations amicales entre les peuples de nos deux pays, mais aussi nous avancerons matériellement la cause de l'arbitrage et du règlement pacifique des différends internationaux... » Un projet est joint à cette lettre. N° 8, page 12 : deuxième lettre du même au même. Projet de traité multilatéral. « Le gouvernement des Etats-Unis réserve le meilleur accueil à toute occasion de se joindre aux autres gouvernements du monde pour condamner la guerre et proclamer à nouveau sa foi dans l'arbitrage. »

Page 14 : n° 9, *Lettre de M. Paul Claudel à M. Kellogg*, en date du 5 janvier 1928. Ce document souligne l'utilité d'un traité signé par les principales puissances du monde, ce qui serait un exemple pour les autres. « ... Le Gouvernement de la République a hautement apprécié l'accueil favorable que le Gouvernement des Etats-Unis a bien voulu faire à la proposition de M. Briand. Il estime que la procédure suggérée par Votre Excellence, et suivie dans des termes correspondant à l'opinion publique et au sentiment populaire des diverses nations, apparaît comme de nature à satisfaire aux vues du Gouvernement français... »

V. aussi *Lettre de M. Kellogg à M. Paul Claudel*, en date du 11 janvier 1928, où l'acceptation, par la France, d'un accord général au lieu d'un accord bilatéral, est hautement appréciée, page 16, n° 10.

(481) *Lettre de M. Paul Claudel à M. Kellogg*, en date du 21 janvier 1928, *ibid.*, page 19, n° 11. Cette lettre rappelle la résolution de la Société des Nations, condamnant les guerres d'agression. « ... Il y a là un état de choses que les Etats-Unis, même en y demeurant étrangers, ne sauraient se refuser à prendre en considération comme tous autres Etats appelés à participer à la négociation. Les Etats-Unis ne se trouveraient d'ailleurs, de ce fait, liés en rien par les dispositions

lèles, un accord avec les Etats-Unis devenait inutile, ainsi que le fit remarquer M. Kellogg, Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, du reste convaincu que le Pacte de la Société des Nations ne pouvait constituer un obstacle à la conclusion de l'accord projeté ; il rappela en même temps le précédent de la sixième Conférence internationale des Etats américains qui vota une résolution condamnant la guerre, et où se trouvaient, entre autres, 17 Etats Membres de la Société des Nations (482). La note américaine du 23 juin 1928 insista aussi sur le point de savoir si le Pacte de la Société des Nations était contraire à l'engagement proposé et se prononça nettement pour la négative. Les cas de guerre reconnus licites par le Pacte de la Société des Nations y furent soigneusement distingués de l'exécution forcée, de sorte qu'une condamnation sans réserve de la guerre apparut parfaitement compatible avec les stipulations du Pacte. La lettre de M. Briand, du 14 juillet 1928, appuya cette opinion (483).

Des trois articles du Pacte de Paris, les deux premiers,

du Pacte de la Société des Nations... » Le document revient sur les dernières propositions du gouvernement français : « Ses suggestions du 5 janvier quant aux clauses du Traité multipartite, s'inspirent de la formule qui a déjà obtenu l'adhésion unanime de toutes les Puissances Membres de la Société des Nations et qui, par là même, pourra être acceptée par elles envers les Etats-Unis comme elle a déjà été acceptée entre elles... »

(482) Ibid. *Lettre de M. Kellogg à M. Paul Claudel*, en date du 27 février 1928, page 20, n° 12. M. Kellogg s'y montra convaincu de la convergence des vues de la Société des Nations et de celles des Etats-Unis. « ... Si, toutefois, les Membres de la Société des Nations ne peuvent pas, sans violer les termes du Pacte de la Société, prendre l'engagement entre eux et avec le Gouvernement des Etats-Unis de renoncer à la guerre comme instrument de leur politique nationale, il semble vain de discuter les traités, soit bilatéraux, soit multilatéraux, proscrivant sans réserve la guerre. J'ai peine à croire, toutefois, que les clauses du Pacte de la Société des Nations constituent vraiment un obstacle à la coopération des Etats-Unis et des Membres de la Société des Nations, dans un effort commun pour abolir l'institution de la guerre... » Le document remémore ici l'exemple de la sixième Conférence américaine internationale.

(483) V. *ibid.* *Note du Gouvernement des Etats-Unis aux Gouvernements d'Afrique du Sud, d'Allemagne, de Belgique, du Canada, de*

contenant l'un la renonciation à la guerre, l'autre l'affirmation de la nécessité des procédures conduisant à des solutions pacifiques des litiges, pourraient prendre place dans le Covenant sans contredire ni modifier en rien ses dispositions. Le nombre des accessions au Pacte de Paris témoigne de son caractère de principe et de son but universel (484). On a pu dire avec raison que la vraie différence entre le Covenant et le Pacte de Paris réside en ce

France, de Grande-Bretagne, de l'Inde, d'Irlande, d'Italie, du Japon, de Nouvelle-Zélande, de Pologne, de Tchécoslovaquie, remise le 23 juin 1928, page 37, N° 20.

V. *ibid.* Lettre de M. Briand, Ministre des Affaires Etrangères, à M. Myron T. Herrick, Ambassadeur des Etats-Unis en France, en date du 14 juillet 1928, page 43, n° 22.

(484) *Traité général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale, signé à Paris le 27 août 1928, Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Belgique, France, Grande-Bretagne, Irlande et territoires Britanniques au delà des mers et Inde, Italie, Japon, Pologne, Tchécoslovaquie. Recueil des traités de la Société des Nations, page 62, n° 2137, volume XCIV, article I : « Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux, et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles. »*

Article II : « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques. »

Page 58 : ratifications déposées par tous les Etats signataires le 25 juillet 1929. Adhésions : Afghanistan 30 novembre 1928, Albanie 12 février 1929, Autriche 31 décembre 1928, Bulgarie 22 juillet 1929, Chili 12 août 1929, Chine 8 mai 1929, Costa-Rica 1^{er} octobre 1929, Cuba 13 mars 1929, Danemark 23 mars 1929, Ville Libre de Dantzig 11 septembre 1929, République Dominicaine 12 décembre 1928, Egypte 9 mai 1929, Espagne 7 mars 1929, Esthonie 26 avril 1929, Ethiopie 28 novembre 1928, Finlande 24 juillet 1929, Grèce 3 août 1929, Guatemala 16 juillet 1929, Haïti 10 mars 1930, Honduras 5 août 1929, Hongrie 22 juillet 1929, Islande 10 juin 1929, Lettonie 23 juillet 1929, Libéria 23 février 1929, Lithuanie 5 avril 1929, Luxembourg 24 août 1929, Mexique 26 novembre 1929, Nicaragua 13 mai 1929, Norvège 26 mars 1929, Panama 25 février 1929, Paraguay 4 décembre 1929, Pays-Bas 12 juillet 1929, Pérou 23 juillet 1929,

que le Pacte de Paris a un caractère spécialement politique (il n'a pour support que la décision des gouvernements) et le Covenant un caractère en grande partie juridique (485).

L'article premier du Pacte de Rio-de-Janeiro du 10 octobre 1933 contient une renonciation à la guerre semblable à celle du Pacte de Paris (486). L'article 3 prescrit aux signataires une attitude de neutralité en cas de conflit entre d'autres Etats, sauf si les signataires sont liés par d'autres engagements qui les obligeraient à intervenir. Cet article vise manifestement le Pacte de la Société des Nations.

La décision prise par le Conseil de la Société des Nations, à l'occasion du conflit sino-japonais, selon laquelle les Etats-Unis devaient être invités à participer aux travaux du Conseil concernant ce conflit, décision suivie de l'acceptation de l'Etat invité, est une preuve de plus, entre mille autres, de la reconnaissance réciproque des deux communautés, Société des Nations et société des Etats, dans un but d'intérêt commun. Les Etats-Unis, signataires du traité des Neuf Puissances, du 6 février 1922, et du Pacte de Paris, déclarèrent au gouvernement du Japon, dans la note du 7 janvier 1932, qu'ils ne pouvaient rester

Perse 25 juillet 1929, Portugal 1^{er} mars 1929, Roumanie 21 mars 1929, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes 20 février 1929, Siam 16 janvier 1929, Suède 12 avril 1929, Suisse 2 décembre 1929, Turquie 8 juillet 1929, Union des Républiques Soviétiques Socialistes 27 septembre 1928, Vénézuéla 24 octobre 1929.

(485) V. V.H. Rutgers : *La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris*, chapitre IV, paragraphe 1. *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, volume 38, p. 80.

(486) *Traité pour prévenir la guerre (non-agression et conciliation)*, signé à Rio-de-Janeiro le 10 octobre 1933. *République Argentine, Brésil, Chili, Mexique, Paraguay et Uruguay, Recueil des traités de la Société des Nations*, n° 3781, volume CLXIII, p. 504. Article premier : « Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement qu'elles condamnent les guerres d'agression dans leurs relations mutuelles ou contre d'autres Etats et que le règlement des conflits ou différends de quelque nature qu'ils soient qui pourraient s'élever entre elles ne devra pas se réaliser d'une autre manière que par les moyens pacifiques que consacre le droit international. »

indifférents devant tout manquement, commis en Chine, aux obligations du Covenant et du Pacte de 1928 (487). Les démarches américaines du mois d'avril 1934, sur le même sujet, auprès du gouvernement japonais, ne firent-elles pas également ressortir l'intention des Etats-Unis de ne pas se désintéresser de la situation en Chine sous le double rapport des intérêts américains et des principes généraux du droit international (488) ?

Ces exemples rapides suffisent pour permettre d'avancer l'idée suivante : la Société des Nations est un fait. Sa constitution juridique intéresse surtout les Etats qui en font partie, c'est assez naturel ; mais son existence, avec les tendances qui s'y manifestent, se pose dans la communauté internationale quand elle ne s'oppose pas à elle ou plutôt à ce que cette communauté a de suranné, de contraire à une nouvelle conception des rapports internationaux. Comment, dès lors, d'autres Etats, qui n'ont pas d'intérêt à entrer en conflit avec elle, peuvent-ils faire abstraction de la Société des Nations ? Ils se doivent d'en tenir compte, même en prévision d'un conflit entre un Membre de cette Société et eux-mêmes. D'où, par les voies ordinaires de la diplomatie, possibilité d'extension, comme nous venons de le voir, en dehors de la Société, des règles ou des principes admis par elle. Mais il va sans dire que cela est fonction de la plus ou moins grande importance de la Société des Nations comme « fait » dans le monde.

§ 24. — *Incidences de la société des Etats sur la Société des Nations*

La dernière considération du précédent paragraphe, à savoir l'importance de la Société des Nations en tant que

(487) V. A. Lawrence Lowell : *The League and the United States Foreign Affairs*, avril 1932, volume 10, n° 3, pp. 351 sq.

(488) V. Communication à la presse du Secrétaire d'Etat M. Hull, le 1^{er} mai 1934 (sur l'entretien de l'Ambassadeur des Etats-Unis au Japon avec le Ministre des Affaires Etrangères du Japon, du 29 avril 1934, au sujet de la Chine). *Documentation Internationale politique, juridique et économique*, première année, n° 3, 15 juin 1934, page 45.

fait, doit être la première du présent paragraphe. En effet, si la Société représente une puissance morale ou matérielle capable de s'imposer par elle-même, tous les espoirs d'expansion sont autorisés ; si, au contraire, son prestige diminue aux yeux des Etats, ce n'est plus elle qui peut projeter des incidences sur les Etats ; c'est bien plutôt sur elle, obligée de se plier aux circonstances extérieures qu'elle ne peut dominer, que des incidences étatiques viendront se réfléchir. Or, dans la trajectoire historique de la Société des Nations, ces dernières années accusent ce qu'on pourrait appeler une désaffection limitée, mais indéniable, de l'Etat à son égard. On ne tirera pas de ce fait des conséquences pour le moment imprévisibles ; on peut dire seulement qu'on est en présence de ces aléas qui caractérisent la vie des grands corps.

L'intérêt que la Société des Nations porte aux conflits se déroulant entre des Etats non Membres, aux termes de l'article 17 du Pacte, peut être regardé comme constituant une incidence du milieu extérieur sur la Société en même temps qu'une incidence de la Société sur ce milieu : tout conflit étant un trouble international, la Société se considère tenue de s'y intéresser. L'article 17 laisse au Conseil une liberté particulière en l'espèce. Celui-ci prendra donc les dispositions dictées par les circonstances (spécialement alinéa 4).

En ce qui concerne l'application des sanctions du Pacte, les hésitations des Etats Membres, motivées en partie par des intérêts spéciaux, en partie par l'expérience récente, ne sont-elles pas à l'origine des préoccupations dont la Société a fait montre dans la création, en 1936, du Comité des Vingt-Huit ? Nous nous référons aux travaux de ce Comité et au rapport présenté à ce Comité par le Vicomte Cranborne. On se demande, par exemple, si le défaut d'universalité ne serait pas à la base de la difficulté que la Société éprouve d'appliquer les sanctions du Covenant. On déclare que l'arme économique risque fort de rester inefficace, soit en raison de l'absence de participation de tous les Etats à l'œuvre de la Société, soit en raison de conditions telles que les conditions géographiques,

etc... On accorde plus de crédit à l'arme militaire (489). On classe les Etats qui n'ont pas adhéré au Pacte : il y a ceux que leur indépendance incomplète empêche d'entrer dans la Société ; il y a ceux que retiennent des raisons de principe ; il y a ceux enfin qu'une certaine idéologie retient, souvent par groupes, éloignés de la Société ou, s'ils en font partie, oblige à en sortir (490). Toutes ces considérations ne sont-elles pas le résultat de ce que nous appelons les incidences de la société des Etats sur la Société des Nations ?

Nous trouvons, à titre d'exemple, une autre manifestation de ce phénomène politique qui n'a d'importance que parce que la cause de la Société qu'il affecte est digne du plus haut intérêt, dans l'attitude quelque peu inerte de la Société (alors qu'elle est directement intéressée) dans des circonstances telles que celles qui marquent l'actuel conflit sino-japonais (491), ou qui ont marqué l'annexion de l'Au-

(489) *Société des Nations, J.O., 1938, VIII, supplément spécial, n° 180, M. 244, 1937, VIII « C.S.P. 26 », page 41 (rapport n° 1). Genève 8 septembre 1937, annexe, 2, la participation de tous les Etats à la Société des Nations, Rapport soumis au Comité par le Vicomte Cranborne, page 47.*

(490) Ibid. 31, motifs de la non-participation de certains Etats à la Société des Nations. V. aussi n° 32, loc. cit., à 34.

Etats qui ne sont pas membres de la Société des Nations ou qui ont démissionné : Etats-Unis, Allemagne, Japon, Brésil, Paraguay, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Salvador, Costa-Rica, Arabie Saoudienne. D'autres Etats encore doivent être ajoutés à cette liste, mais pour la raison que leur statut est trop incomplet ou leur puissance trop minime pour qu'ils puissent faire partie de la Société.

Si l'on arrête la liste ci-dessus qui figure dans le rapport précité, à la fin de 1937, le retrait notifié de l'Italie vient s'y ajouter.

(491) *Société des Nations, J.O. février 1938, procès-verbaux de la centième session du Conseil. Projet de résolution préparé au sujet de l'appel du Gouvernement chinois, séance du 2 février, page 120 :*

« Le Conseil,

... Rappelle que l'Assemblée, par sa résolution du 6 octobre 1937, a assuré la Chine de son appui moral et a recommandé aux Membres de la Société des Nations de s'abstenir de toute action de nature à affaiblir le pouvoir de résistance de ce pays, aggravant ainsi ses dif-

triche à l'Allemagne en mars 1938 (492). Par un souci compréhensible, la Société n'a pas voulu accroître les difficultés que la communauté internationale éprouve déjà ainsi qu'elle-même.

De nouvelles conceptions juridiques peuvent sortir des incidences de la Société des Nations sur la société des Etats (en matière de neutralité, par exemple) ; mais on vient de constater que l'attitude des Etats peut déterminer, au sein de la Société des Nations, des innovations analogues ou des tendances à l'innovation. Ces incidences peuvent, suivant les cas, renforcer ou affaiblir l'obligation atteinte par le Pacte.

ficultés dans le présent conflit, ainsi que d'examiner dans quelle mesure ils pourraient, à titre individuel, accorder leur aide à la Chine ; ...

Fait confiance à ceux des Membres du Conseil pour qui la situation en Extrême-Orient est d'un intérêt spécial, pour qu'ils ne laissent échapper aucune occasion d'examiner, en consultation avec d'autres Puissances pareillement intéressées, la possibilité d'autres moyens propres à contribuer à un règlement équitable du conflit. »

La résolution est adoptée.

(492) V. *Lettre en date du 19 mars 1938, de la Délégation du Mexique au Secrétaire général de la Société des Nations*, protestant contre l'inertie du Conseil à l'égard des événements d'Autriche qui relèvent de l'article 10 du Pacte. J.O., mars-avril, 1938, p. 239.

CHAPITRE VI

CONCLUSION

LE TÉMOIGNAGE DES CONCORDANCES.

SYNTHÈSE EMPIRIQUE OU HISTORIQUE.

SYNTHÈSE RATIONNELLE. SYNTHÈSE JURIDIQUE.

LES RÉSISTANCES A L'OBLIGATION. L'AVENIR DE L'OBLIGATION.

§ 25. — *Le témoignage des concordances*

Atteindre le terme d'une recherche, ce n'est pas interrompre sa course en un point donné, considéré comme un but, comme une découverte, en oubliant le chemin parcouru et les vicissitudes passées ; ce n'est, certes, pas non plus, à l'inverse, s'arrêter ici ou là-bas, pour remémorer fastidieusement toutes les étapes et jusqu'aux moindres haltes ! N'est-ce pas plutôt, afin de repérer sa position, de faire le point, s'attacher à des résultats partiels d'abord, généraux ensuite, qui sont l'indice, l'angle des choses, qui portent en eux les analogies et les contrastes et autorisent des associations d'idées ? Ce travail accompli, nous ne disons pas que tout est terminé, mais que les déductions, les généralisations, les sentences deviennent possibles.

Les résultats auxquels on doit se référer ne comportent pas, comme on vient de le rappeler, que des analogies ; ils présentent aussi des contrastes ; ils peuvent même, sans s'opposer, différer les uns des autres ; cependant, d'un point de vue scientifique, il est permis de les classer, quelle que soit leur nature, sous le nom générique de *concordance* ; car, de la ressemblance, de l'opposition, ou de la différence toute simple, il est toujours possible de tirer

des conclusions. Supposons, dans l'ordre international, qu'une règle soit admise par des puissances appartenant à une région donnée du globe et ne soit pas admise ou soit méconnue par d'autres puissances ; ce contraste ou cette simple différence ne concordent-ils pas pour faire rechercher une explication du fait dans des intérêts locaux, des rapports de voisinage, une expression géographique, etc., plutôt que sur un plan universel ? De ce que tel élément est présent ou fait défaut dans un système juridique ne pourra-t-on déduire le rattachement de ce système à telle conception de préférence à telle autre ?

Tout en nous proposant un seul but, l'obligation dans le droit international, nous pouvons dire que nous avons fait non pas une recherche, mais des recherches : les espèces que nous avons successivement examinées appartiennent chacune respectivement à un domaine particulier ; en conséquence, le plan de l'obligation a pour chacune d'elles une hauteur particulière et les conclusions que nous tirerons tout à l'heure diront si les différents plans de l'obligation ainsi obtenus peuvent se superposer dans une graduation logique, ou si, en raison de leur hétérogénéité, on doit combiner la superposition avec la juxtaposition. Ces recherches ont emprunté les voies les plus diverses : le traité, la coutume, les principes généraux du droit, les décisions judiciaires et les doctrines, toutes les sources indiquées à l'article 38 du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, ainsi que les manifestations les plus ténues dans le réseau des relations internationales, et même ces formes de la volonté des Etats dans l'exercice de leur souveraineté intérieure, lois et décrets, rangés parfois au titre des simples documents, ont servi de véhicule aux faits et aux droits que nous avons invoqués. Ce n'est donc pas vers un choix des sources que doit s'orienter notre conclusion. Le premier point de cette conclusion, que nous exprimerons par degrés, réside dans un rapprochement significatif des circonstances propres à chaque espèce étudiée, puis dans un rapprochement analogue des espèces entre elles et de leurs genres historiques et juridiques entre eux.

Et voici qu'au point où nous en sommes, au terme, au faite, nous éprouvons le besoin de nous appuyer sur le

début, sur le fondement. Rien, d'ailleurs, que de naturel à cela : ne prétendons-nous pas avoir fait un travail unique, dont toutes les parties se tiennent ? Le moment est venu de se poser de nouveau en face de la question initialement délimitée : on se demande comment se forme et se développe l'Obligation, dans le droit international ; on émet l'hypothèse que les règles de droit à contenu obligatoire ont leur origine dans des « tournants » du droit international, par lesquels ce droit se prolonge, pour partie en se renouvelant, pour partie en se solidifiant (493). On pose, toujours par hypothèse, que ces règles, généralement créées par groupes, suivent leur sort individuel et se modifient et se perfectionnent par l'usage constant et par le moyen des manifestations ultérieures du droit international.

C'est à ce problème que nous nous devons maintenant de donner la solution qui se dégage des précédentes recherches. Le premier degré de la solution envisagée est constitué par ce que nous appelons les concordances. Et tout d'abord, que disent les concordances à l'intérieur de chacune des espèces ayant fait l'objet de cette étude ? En ce qui concerne la liberté de navigation sur les fleuves internationaux, premier cas examiné, ne voyons-nous pas se dessiner, à la fois en Europe et en Amérique, un mouvement en faveur de cette liberté ? En Europe, le mouvement a son point de départ dans un renouvellement assez vaste du droit international : le congrès de Vienne, de 1815 ; la liberté fluviale y est tout de suite affirmée sous forme de principe général. En Amérique, le mouvement a son origine dans des difficultés et des négociations relatives à ces difficultés entreprises depuis déjà un certain temps ; mais l'adoption, par les puissances européennes, en 1815, du principe de la liberté fluviale, aura ses répercussions sur le nouveau continent. La concordance est ici, comme on le voit, temporelle (consécution des événements d'Europe et d'Amérique) et spatiale (extension aux deux continents). Au cours du XIX^e siècle, il est aisé d'établir une correspon-

(493) V. introduction, § 3.

dance entre les différents traités relatifs à la navigation sur les fleuves internationaux, correspondance qui s'opère dans le sens du nouveau régime et fait progressivement passer l'ancien (celui des entraves) à l'état d'exception, ainsi que le montre notre graphique à ce sujet. Les grandes résistances qui demeurent encore seront emportées dès le prochain remaniement international (Congrès de Paris, 1856) et le Danube, par exemple, sera alors libéré, ainsi que l'atteste notre deuxième carte européenne qui accuse ainsi un progrès sur l'état qui figure sur la première carte. Au moment où nous nous arrêtons, le principe a fait du chemin et prend toujours de l'avance.

Les règles sur le rang des agents diplomatiques, qui ont le même point de départ que celles sur les fleuves internationaux, se caractérisent, à l'inverse des précédentes, par une généralisation plus coutumière que conventionnelle. La classification établie par les actes de 1815 n'est pas nouvelle : elle se trouve déjà en partie utilisée au moment où elle est consacrée à Vienne. Elle est rarement l'objet d'une contestation. D'ailleurs, son domaine, qui est celui de la réciprocité et de la courtoisie internationale, se prête-t-il facilement à des contestations d'ordre juridique ? L'obligation résulte d'une pratique universellement acceptée.

Les cas que nous venons de rappeler se rattachent au Congrès de Vienne dont l'Acte final a reçu, comme le montre le tableau des accessions, la diffusion la plus ample.

Le Congrès de Paris, de 1856, quoique plus limité, se présente sous un angle analogue à celui du précédent Congrès. On assiste, pour l'abolition de la course maritime et le principe de l'effectivité du blocus maritime, après les accessions formelles à la déclaration du 16 avril 1856, à une adoption généralisée, souvent appuyée sur une pratique antérieure, mais parfois aussi par opposition aux anciennes pratiques, adoption que contredisent des violations sporadiques du principe accepté. Au terme de la période d'investigation, apparaissent des essais de stabilisation des notions acquises : ce sont les Conférences de la paix, à La Haye. Leur utilité à cet égard se manifeste en ce qu'elles donnent, à un moment donné, un indice général des con-

cordances relevées. Elles sont la confirmation du contenu obligatoire des règles envisagées.

Le traité de Washington, traité particulier à deux Etats, conclu pour régler des circonstances à eux propres, se place à l'origine de règles qui seront bientôt reconnues d'une façon progressive par de nombreux Etats. On notera le fait que les contractants, par leur situation de grandes puissances navales, donnent à leurs stipulations une signification particulière qui pèsera dans l'avenir des devoirs énoncés par le traité du 8 mai 1871. Quelle démonstration plus patente de la force des nécessités matérielles et morales et de leur supériorité sur les formes et les catégories juridiques, que la destinée des règles de Washington ! Parties d'un simple contrat, d'un traité particulier et bilatéral, elles se révéleront çà et là, par les déclarations de neutralité de divers Etats, dans les mêmes circonstances et comme en connexion les unes avec les autres, pour recevoir, d'abord par la doctrine (qui bien que divisée s'affirme en leur faveur), ensuite par les grandes conférences de la Paix, la première investiture de la législation internationale, qui prépare celle de la codification. Notre tableau synoptique à ce sujet met en lumière les variations concordantes de cette destinée des règles de Washington où l'absence, pendant une longue période (1871-1907), d'actes proprement internationaux (puisque'il s'agit surtout de déclarations de neutralité, donc d'actes unilatéraux, d'ordre étatique et non interétatique), coïncide curieusement avec l'expansion constante desdites règles : ne s'attendrait-on pas, plutôt, dans ce cas, à des données contradictoires ou tout au moins diverses ?

En abordant les espèces choisies dans l'histoire d'une communauté vaste, importante, internationale entre toutes et plus que toutes jusqu'ici, mais spéciale, la Société des Nations, on éprouve quelque difficulté à faire des rapprochements tels que ceux que nous avons faits plus haut, pour la raison immédiatement apparente qu'ils semblent faits d'avance : recherche-t-on l'égalité de deux triangles déjà donnés pour égaux ? N'est-ce pas alors l'explication de cette égalité qui s'impose et non pas sa recherche ? C'est qu'en effet, à l'origine de chaque manifestation du droit

dans les cas empruntés à l'activité de la Société des Nations, se retrouve un fil conducteur passant de l'une à l'autre et leur servant comme de lien. Ces cas se ressemblent dès lors tellement que c'est leur genre commun qui se pose autant qu'eux-mêmes pris individuellement sinon davantage. En entrant dans la Société des Nations, on a manifestement changé de terrain. Ce changement admis préalablement, quels sont les indices des espèces qu'il intéresse ? La sécurité collective, tirant son principe juridique du Pacte, ira se systématisant par des tentatives dont certaines, malheureusement, seront vouées à l'échec. Ici, et c'est le caractère qui tient au genre (Société des Nations) plutôt qu'à l'espèce (sécurité), les initiatives sont toujours prises soit par les organes de la communauté spéciale, soit par des Etats Membres, ou des Etats qui, en vertu précisément de ces initiatives, deviendront Membres de la Société (initiative propre de la Société par ses organes : Protocole de Genève ; initiative d'Etats Membres : propositions diverses, telle la proposition française pour l'élaboration d'un traité d'assistance mutuelle ; initiative d'Etats non Membres, mais qui le deviendront : accords de Locarno). Le développement d'un régime d'assistance obligatoire s'opère sur la base du Pacte et rejoint toujours le Pacte. Sans doute les procédés ordinaires de la diplomatie sont conservés : on continue d'avoir recours aux traités signés et ratifiés par les Etats ; mais ces procédés ne font que ce que la Société n'est pas encore en mesure de faire d'une manière directe. Les stipulations de ces différents traités dont nous avons fait l'examen lient les contractants à la Société. Sur le plan des ententes particulières, les concordances entre les termes des accords conclus de 1920 à 1928 sont typiques, comme celles des termes des traités collectifs : c'est aux mêmes textes du Pacte, aux mêmes hypothèses prévues par le Pacte, que les parties à ces divers traités particuliers ont recours. Ces traités forment des sortes de communautés restreintes au sein de la grande : on pourrait dire qu'ils localisent le Pacte, suivant des lignes géographiques et historiques déterminées.

Le système des mandats internationaux a pris, dans son élaboration et dans son développement, un caractère

si nettement administratif, en dépit de sa haute portée politique, qu'il semble presque vain de signaler les concordances : ces concordances ne sont-elles pas à prévoir dans un système dont toutes les pièces sont préparées par un même artisan qui n'a en vue qu'une seule et même construction ? Cet artisan est le Conseil de la Société des Nations élaborant les divers types de mandats sur les termes du Pacte et veillant, aidé d'une Commission Permanente, à leur stricte application. Les progrès de l'obligation, qui est ici précoce, sont en fonction directe de ceux de l'organisation administrative de la Société.

La réglementation pacifique des différends internationaux se réalise, dans la Société des Nations, comme les réglementations précédentes, et particulièrement comme celle de la sécurité, par un accord de la Société et de ses Membres. Les progrès sont l'œuvre des traités collectifs, ou de textes auxquels les Etats sont invités à donner leur adhésion (Acte Général de Genève, de 1928). L'initiative de la Société apparaît dans la rédaction de ces textes ou traités et dans leur présentation et leur recommandation aux Etats. Les ententes particulières sont aussi utilisées pour imposer l'arbitrage obligatoire dans les cas où le Pacte ou les grands traités ultérieurs laissent les parties au différend libres d'agir à leur gré ou de choisir le mode de solution pacifique qui leur convient. Mais toujours on revient au Pacte, on n'opère des réformes que dans son cadre et selon son esprit et même souvent selon sa lettre. Dans l'ordre des expériences sociales d'amélioration du Pacte, on peut déterminer un point culminant atteint à un moment donné (Protocole de 1924) ; puis, après l'échec de la tentative, un temps d'arrêt et, en 1928 (Acte Général) un nouvel effort qui se caractérise par sa souplesse dans l'obligation qu'il impose. D'autre part, presque aussitôt après l'échec de 1924, une expérience est faite, hors de la sphère de contrôle de la Société mais pour venir s'y intégrer (Locarno). Il faut aussi rappeler que le progrès de l'obligation est puissamment aidé par le recours aux créations institutionnelles : dès le début de la Société le Conseil existe, en tant que médiateur ; puis, la Société se donnera un organe

judiciaire pour l'acceptation duquel vont concourir le vote de l'Assemblée et la ratification d'une majorité d'Etats.

L'étude du progrès réalisé par l'adoption de la Clause facultative de l'article 36 du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, Clause qui, une fois acceptée, impose aux signataires la juridiction obligatoire de la Cour dans des cas déterminés, nous replace, au point de vue du procédé, sur le plan ordinaire de l'obligation imposée à l'Etat par sa propre volonté (mais à distance, au lieu d'être une volonté immédiate, au moment du conflit) ; au point de vue de la juridiction appelée à statuer, la clause nous met en présence d'un droit international, relevant d'un droit social (la Cour est indépendante, cependant derrière la Cour il y a la Société des Nations) : des Etats sans cesse plus nombreux, liés, pour le règlement de leurs différends éventuels, à la juridiction d'une Cour de justice permanente, voilà qui rend compte d'un aspect important de droit public, comme dans la cité. Le tableau dressé à l'occasion de cette étude permet d'établir les concordances les plus intéressantes entre le mouvement des petites et moyennes puissances en faveur de la juridiction obligatoire de la Cour de La Haye et celui dans le même sens des grandes puissances manifestement ébranlées par les précédentes. D'autres rapprochements sont à faire en ce qui concerne la durée des adhésions et leur renouvellement : la durée est généralement limitée, mais le renouvellement se fait pour ainsi dire aussi fréquent que la durée plus courte, ce qui implique que durée limitée de l'engagement ne signifie pas ici désaffection ou interruption.

Si maintenant nous comparons les espèces entre elles (nous donnons au mot espèce le sens qui en fait une dépendance du genre) nous obtenons deux groupes, suivant les deux genres envisagés : société des Etats et Société des Nations. Dans la société des Etats, en allant du Congrès de Vienne au Congrès de Paris et au Traité de Washington, on constate les concordances suivantes : les points de départ se ressemblent en ce qu'ils sont contractuels ; les points d'arrivée, à l'autre extrémité des périodes d'investigation, eux aussi se ressemblent en ce qu'ils représentent tous un coefficient obligatoire, variable, mais indéniable.

Une autre série de concordances procure les enseignements suivants : le Congrès de Vienne et le Congrès de Paris sont des expériences collectives et le succès des règles juridiques internationales que ces expériences ont créées peut s'expliquer par l'ampleur même des expériences et des traités qui en sont sortis ; mais, pour le traité de Washington, simple traité bilatéral, l'explication ne vaut plus et cette constatation ne permet-elle pas d'insinuer que le mouvement de progression imprimé à une règle de droit issue d'un accord international ne dépend pas nécessairement du caractère collectif ou bilatéral, général ou particulier de cet accord ? Voici, en effet, un traité bilatéral qui, du point de vue juridique international, élabore des règles de même portée théorique et pratique que des règles provenant d'un traité collectif, les unes et les autres étant consacrées côte à côte dans un but ultérieur de codification. On est donc autorisé à faire jouer d'autres facteurs que la forme de la cause initiale.

D'autre part, la nature des moyens utilisés pour faire progresser les règles juridiques issues des trois circonstances de 1815, 1856 et 1871 varie suivant les cas : on va de l'accord international à la simple manifestation de la volonté étatique dans des actes unilatéraux de gouvernement. Cette variété n'est pas sans corrélation avec la variété des matières étudiées : il est compréhensible que là où domine la réciprocité jointe à la courtoisie internationale (rang des agents diplomatiques) ce soit la pratique coutumière qui l'emporte sur les modes plus rigides tels que le traité. En raison de ces variétés, non seulement le plan d'obligation atteint par les différentes espèces précitées a, pour chaque espèce, une hauteur spéciale, mais encore doit-il s'évaluer qualitativement pour chacune d'elles.

Dans la Société des Nations, la comparaison des espèces qui relèvent de l'organisation de la paix (sécurité collective, mandats) et de la justice (règlement pacifique, clause facultative) fait ressortir une double série de concordances. C'est, d'abord, que le pouvoir social est intervenu dans tous les cas, soit pour promouvoir la progression par des résolutions de l'Assemblée ou du Conseil mandant aux Etats Membres et parfois même aux Etats non

membres de conclure tel traité, d'accepter tel principe, soit pour réaliser lui-même la progression par des résolutions ayant valeur de décisions, ces décisions étant plus souvent prises par le Conseil, en tant qu'organe exécutif, ou par d'autres rouages de la Société : commissions de caractère administratif, Cour de Justice. C'est, ensuite, que suivant les cas, le pouvoir social a pris un caractère d'autorité plus ou moins poussé. Pour la sécurité et le règlement pacifique des différends, ainsi que pour la Clause facultative de juridiction obligatoire, la Société a souvent usé de son autorité morale, de son pouvoir de recommandation, sauf en ce qui concerne la Cour agissant par décision juridictionnelle (mais la Cour agit aussi par avis) ; pour les mandats, au contraire, les termes en étant très nets dans le Pacte lui-même, la Société s'est reconnu un pouvoir de contrôle susceptible de s'imposer aux Etats mandataires en faveur des pays sous mandat.

On observera, en outre, que la tendance de la Société des Nations est d'affranchir ses décisions de la volonté de l'Etat. Comme dans la nation démocratique, où le peuple est souverain, dans la Société des Nations, la communauté des Etats Membres est souveraine. Et il faut que la volonté exprimée soit, autant que possible, une volonté générale (comme, d'ailleurs, la volonté issue des suffrages, dans la Nation). Si, par prudence, l'unanimité a été conservée, dans la plupart des cas, une certaine place a été faite à la majorité ; de plus, le Conseil, organe restreint, prend des décisions, bien que tous les Membres de la Société n'y soient pas représentés ; du calcul de l'unanimité elle-même sont exclus, en cas de conflit, les représentants des parties. Les décisions ainsi prises sont acceptées d'avance par les signataires du Pacte : ce sont des obligations au deuxième degré, elles ne résultent pas d'engagements déterminés, directs et librement consentis par les Etats, ainsi que l'attestent, pour les espèces relevant de la paix et de la justice, nos deux échelles dressées à cet effet.

Il nous reste à rapprocher les genres : société des Etats et Société des Nations. Nous demandons à la société des Etats : quand la règle de droit est-elle obligatoire ? — Pour les parties à un contrat, quand elle est formulée dans le

contrat, et pour les autres, quand elle est généralement acceptée. Telle est la réponse que fournissent nos recherches. Nous demandons à la Société des Nations : quand la règle de droit est-elle obligatoire ? — Pour les parties à un contrat, quand elle est formulée dans le contrat, et pour les autres, quand elle est reconnue obligatoire par la Société. C'est ce qu'établissent nos investigations. Encore faut-il ajouter que pour les contractants, dans les deux communautés, il est des règles relatives à l'objet ou à la cause de leur contrat qu'ils ne peuvent enfreindre bien qu'elles ne soient pas formulées dans le contrat car alors ils sont, vis-à-vis de ces règles, comme les non-contractants, ils sont liés par l'acceptation générale ou la volonté sociale. Aussi les deux réponses fournies plus haut contiennent-elles implicitement ce dernier cas.

Ces deux réponses expriment l'essence des deux genres. Qui n'est frappé, en rapprochant les deux communautés, de l'absence, dans l'une, de cette autorité dont l'autre se prévaut, de cette autorité qui dit où est le droit et qui l'impose ? Ou bien, qui ne dit, en les comparant, en leur cherchant une explication : c'est l'ordre qui les sépare. L'ordre, effectivement, voilà le critère de différenciation. La société des Etats est, par essence, anarchique ; la Société des Nations est ordonnée, organisée. Les concordances que nous cherchons entre les deux communautés s'établissent plutôt entre l'une d'elles, communauté organisée (Société des Nations), et tous les embryons d'organisation que comportent l'autre : ce sont ces ensembles qui vont du traité bilatéral au traité plus vaste, de la pratique locale à la pratique générale. On avancerait qu'il y a, dans la société des Etats, autant de petites communautés que d'accords exprès ou non, entre les peuples, qu'on n'innoverait que dans les mots. Quoi d'étonnant, dès lors, à ce que ces communautés, nœuds de contingences, rencontres d'intérêt souvent des plus passagères, poussière d'accords dont les plus denses prennent le nom de traités, s'éparpillent sur un plan spatial indéterminé et sur un axe indéfini des temps ? Quoi d'étonnant à ce que les plus considérables de ces congrès et conférences interétatiques, qui, sans organes permanents de direction ou de contrôle, enferment les relations

entre Etats entre leurs dates parfois très éloignées, aient besoin, en se renouvelant, de renouveler des chapitres entiers du droit international ? Pour comparer nos deux genres, c'est à ces réunions périodiques de plénipotentiaires, qui sont l'élément pondérable de la société des Etats, que nous sommes réduits à rapprocher la Société des Nations. La société des Etats, constatons-nous, agit par des procédés (traité jurisprudence, pratique) ; la Société des Nations, par des procédures (recours au Conseil, à l'Assemblée, à la Cour) ; précisons : les procédures de la Société des Nations, loin d'abolir les procédés de la société des Etats, les emploient et leur confèrent un caractère légal ; de plus, il faut dire que, pour les deux sociétés, la jurisprudence (à la fois procédé et procédure) est un point de contact et d'assimilation.

La dernière concordance que nous ayons à relever, après de grosses différences, est une similitude. Dans la Société des Nations comme dans la société des Etats, il n'y a pas lieu de faire une préférence entre les grandes sources connues du droit des gens ; l'obligation peut découler des unes au même titre que des autres, et c'est découvrir le réel que de proclamer alors : vanité des sources, vanité des formes !

§ 26. — *Synthèse empirique ou historique*

Le stade des concordances est assurément plus élevé que celui des conclusions partielles disséminées au cours de nos recherches. Mais il en est du stade des concordances comme d'un terrain défriché en vue d'une construction : il reste à construire. Autrement dit, il reste à se demander comment utiliser les matériaux évalués et séries pour les faire servir au but assigné, comment faire surgir, de l'exprimant, l'exprimé, de tous ces faits qui semblent concorder, coopérer pour dévoiler leur impératif, l'impératif lui-même. Certes, les voies sont diverses qui s'offrent à cette fin ! Chaque fois que le doute s'élève, que le choix se présente, il y a lutte, lutte éternelle entre la théorie et la pratique, le rationalisme et l'empirisme ; encore ne sont-ce là

que les termes des plus grands antagonismes, des plus grandes antinomies, car, à l'intérieur de chacun de ces termes, on trouve d'autres antagonismes, d'autres antinomies, de sorte que la diversité s'accroît à mesure que l'on cherche à l'éliminer. Nous nous tiendrons aux oppositions initiales et irons de l'une à l'autre en essayant de déterminer ce qui en fait des compléments autant que des oppositions.

L'empirisme du droit international, c'est l'histoire. Le droit, dans ses diverses branches, s'appuie sur le fait social en général ; le droit international s'appuie sur un fait social qu'on identifie : le fait historique. L'obligation, telle qu'elle se présente dans la société des Etats, a pour type le plus stable et parfois le plus précis, l'obligation contractuelle ; en l'absence d'un pouvoir central, le contrat, le traité, relève de l'ordre souverain bien plus que de l'ordre légal (les Etats se lient et le demeurent de leur propre autorité) ; la preuve en est fournie par la règle de la ratification, sans laquelle un traité n'entre pas en vigueur. S'il est exact que, dans les sociétés peu avancées (494), les obligations contractuelles sont plus nombreuses que les obligations ayant directement leur source dans la loi, la comparaison entre la société des Etats et ces groupements humains peu évolués devient aisée. Et pourquoi vouloir obstinément s'attacher à la société internationale comme à un fait isolé dans cette sphère actuelle de la politique où nous l'enveloppons, parce que nos yeux impuissants ne distinguent pas les sphères plus grandes qui la circonscrivent ? On ne veut pas connaître un droit international trop ancien, pour la raison que ses conditions ne sont pas celles d'aujourd'hui. Oui, sans doute ; mais la plus sûre explication de nombre de phénomènes du droit international tel que nous le concevons, est peut-être antérieure au droit international lui-même, ou appartient peut-être à ses formes primitives. Ainsi n'a-t-on pas pu appeler l'attention

(494) Le développement de la vie sociale fait apparaître un nombre sans cesse plus grand d'obligations non contractuelles. V. G. Tarde : *Les transformations du droit*, chapitre 5, page 117.

sur ce fait que, dès que la nation primitive fixe son territoire et affermit ses conquêtes à l'encontre de ses voisins, elle fonde sa diplomatie, elle négocie, elle contracte (495) ? Le traité, de même que le contrat du droit privé, procède des nécessités de la vie sociale englobant tout à la fois des intérêts matériels et moraux : il est la forme spontanée de l'obligation.

On peut parler de spontanéité, à la condition d'accompagner ce terme de toute la réserve et de toute la mesure qu'exige une science à la fois juridique, sociale et politique, telle que le droit international public. L'histoire interrogée à une époque donnée généralement comme un début, timide, mais sûr, du droit international positif des temps modernes, dira l'exemple de la Paix Westphalienne. Exemple, en effet, que celui-là qui a pour lui le privilège insigne des commencements dans les grandes périodes ; exemple de l'obligation supportée tout entière par la seule volonté des Etats intéressés, sans aucun contrôle autre que le leur propre, et poussée cependant jusqu'au paroxysme, et quant à la durée et quant à la force de l'engagement (496).

L'évolution historique vers la création des organes internationaux, enchaînement complexe de faits moraux et

(495) V. les études de sociologie, d'histoire et d'archéologie de MM. Moret et Davy : Des clans aux empires, 1923, pp. 206 et 342 (au sujet de l'Egypte).

(496) *Paix Westphalienne*, 14-24 octobre 1648, Karl Strupp : *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, tome I, p. 14.

Articulus I : « Pax sit christiana, universalis, perpetua, veraque et sincera amicitia inter sacram caesaream Majestatem, domum Austriacam omnesque ejus foederatos et adhaerentes et singulorum haeredes et successores, imprimis regem Catholicum (Portugal), electores, principes ac status Imperii (ville libre impériale) ex una, et sacram regiam Majestatem, regnumque sueciae omnesque ejus foederatos et adhaerentes et singulorum haeredes ac successores, imprimis regem Christianissimum ac respective Electores, Principes Statusque Imperii ex altera parte. Eaque ita sincere serioque servetur et colatur, ut utraque pars alterius utilitatem, honorem ac commodum promoveat, omnique ex parte, et universi Romani cum Sueciae et vicissim Regni Sueciae cum Romano Imperio fidavicitas et secura studiorum pacis atque amicitiae cultura revirescant et reflorescant. »

matériels, ne saurait être expliquée par l'attraction d'un pur concept, point abstrait, tel que celui d'obligation. Si les Etats arrivent à créer un organisme ayant pouvoir au-dessus d'eux, n'est-ce pas plutôt dans le but de satisfaire le plus grand nombre d'intérêts, ou l'intérêt du plus grand nombre, c'est-à-dire l'intérêt commun ? Alors la création de l'organe trouve naturellement place dans l'évolution du droit : la société internationale, même en conservant les anciens modes d'obligation (contrat), est conduite à mettre les volontés particulières en parallèle avec l'intérêt rendu commun par le resserrement des relations entre peuples, et dominée par ce parallélisme forcé : c'est la première figure que prend pour elle le droit obligatoire ; et le contrat devient statut : ils sont bâtis tous les deux sur les mêmes bases ; et les communautés contractuelles qui, comme la Société des Nations, grandissent à l'intérieur de la société des Etats, tendent à l'absorber et à prendre sa place (497).

Ainsi, le travail de l'évolution sur les linéaments qui se détachent d'un fond d'histoire, dans ce qui est voulu (contrat) et ce qui est imposé (statut), pareil à de larges coups d'estompe, atténue les différences, unit les modes, prépare la voie à la nature légale qui n'est vraiment cohérente que lorsqu'elle règne au plus près de la nature tout court. Autant, pour nos recherches détaillées, nous avons

(497) V. Reeves (Siddall) : *La communauté internationale*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1924, tome 3, pp. 5 sq. L'auteur observe que : « appuyer toute opération sur un contrat, ce n'est pas seulement la doctrine fondamentale du statut — libre capacité au contrat — c'est bien la conception légale de la nature et de la qualité du contrat lui-même.

Les obligations expresses des Etats, aussi bien que celles appelées implicites, reposent alors sur la même base, c'est-à-dire la nature légale des relations de la société internationale ; cette nature légale ne se présente pas comme des conditions imposées à chaque personne légale de cette société, mais comme des conditions accompagnant les contrats internationaux des personnes internationales. Ce sont des conditions du fait même de leur existence, vu que les modes généraux d'agir prennent cette forme, et parce que les personnes internationales n'ont pas une tendance habituelle à agir d'elles-mêmes à moins qu'en conformité avec ces règles. » Chapitre IV : les obligations en droit international, p. 84.

besoin de nous limiter dans le temps, autant, pour la synthèse historique de leurs résultats, il nous fallait nous y étendre, afin de ne laisser aucun doute sur la généralité de notre objet : l'obligation internationale. Les différentes étapes de son développement empirique expriment, comme on l'a vu, ce qu'on peut appeler la logique de l'histoire : on va des relations d'Etat à Etat aux relations d'Etats en groupe (congrès) et de là au groupe organisé, s'érigeant lui-même en organisme (Société des Nations) (498). De contractuelle, l'obligation devient statutaire. Il y a un dynamisme de l'obligation : émanée des volontés particulières, elle veut rompre avec elles.

§ 27. — Synthèse rationnelle

C'est l'empirisme qui nous conduit, c'est l'histoire que nous suivons en nous mettant sur les traces de l'obligation à travers la vie des Etats. Mais la cause elle-même jusqu'ici nous échappe. La lumière des concordances nous a jeté sur des sillons, les sillons de l'histoire, et la synthèse historique marque, par conséquent, un degré plus élevé, dans le résultat final, que celui des concordances ; le degré plus élevé encore n'est-il pas atteint lorsqu'on se saisit, sur une piste judicieusement suivie, de l'objet même de sa recherche et ceci n'est-il pas la raison d'être de cela ? C'est à une explication rationnelle qu'il appartient de nous faire franchir la nouvelle étape.

(498) V. Brierly : *The law of nations. An introduction to the international law of peace*, 1928, chapitre IX, international organisation, p. 202. L'auteur observe que la création de la Société des Nations ne procède pas d'un principe absolument nouveau : « but the logical outcome of a mouvement which had been gathering force many years. It is distinguished from the previous steps in this mouvement by its *generality*.

The older methods of diplomacy, first by means of legations from one state to another, and then by means of conferences each summoned to deal with some special matter, have now been supplemented by a permanent organisation facilitating the dispatch of *any sort of diplomatic business* ; ... »

N'a-t-on pas remarqué que le seul enchaînement historique des faits s'élève, par sa continuité, à la hauteur d'une logique ? Cette logique est un point de jonction entre une synthèse historique, incapable de fournir une explication complète, et la synthèse rationnelle. Le comportement des Etats, sur le plan international, ne suit pas, avons-nous observé, le signe de l'abstraction, mais bien plutôt celui de l'intérêt. Cette observation empirique s'adresse aux sujets de droit ; elle ne concerne pas le droit lui-même. Le droit est une discipline morale et, par suite, il a une structure rationnelle. N'est-il pas exact de dire que l'élaboration de la règle de droit comporte toujours un concept de finalité ? L'expérience ne révèle que les forces (concrètes) qui président à cette élaboration ; elle ne découvre pas le but de la règle qui est souvent autre que celui de ses auteurs : une règle de droit peut être créée ou recon nue par un Etat dans un but de pure circonstance et concourir, ensuite, de par sa structure, à la continuité du droit ; qui sait même si ce n'est pas là le drame d'une foule de règles ou de lois ? L'expérience reste au-dessous de ce concept de finalité (499). La soumission des Etats, dans l'ordre international, à un droit obligatoire constitue souvent, pour des organismes essentiellement dynamiques, un véritable sacrifice qui est le prix des bienfaits de l'ordre social : un tel sacrifice, a-t-on remarqué au point de vue du droit en général, peut apparaître utile, à la lumière de l'empirisme, mais non pas obligatoire (500). C'est dire que la substance de l'obligation est rationnelle, ce qui, d'ailleurs, ne détruit pas la connexion existant entre l'obligation dont il est ici question (obligation juridique) et les autres formes de l'obligation ou de nécessité (obligation morale, nécessité physique) (501).

L'histoire du droit des gens nous enseigne : les Etats, dont les relations vont se resserrant, se créent ou se recon-

(499) V. Paul Cuhe : *En lisant les juristes philosophes*, 1919, chapitre II : Le droit, la métaphysique et la solidarité sociale, pages 32 sq.

(500) V. *id.* : op. cit., chapitre III : Le droit et la sociologie, p. 75.

(501) V. *Introduction* : § 1.

naissent des rapports nécessaires. Et ces rapports sont pris, comme la matière brute, tels qu'ils sont. La théorie du droit des gens leur applique des jugements de valeur en même temps que des distinctions. Qu'une synthèse rationnelle prenne place dans une série de conclusions au sujet de l'obligation internationale, cela s'explique, on pourrait dire : cela s'attend. Alors, en effet, qu'en droit interne il semble vain quelquefois de s'attarder à des notions d'ordre philosophique, la pratique et la loi réglant par elles-mêmes un très grand nombre de questions et tout raisonnement, pour être efficace, devant s'insérer dans une catégorie légale ; en droit international, au contraire, où la pratique se borna longtemps à des catégories restreintes en nombre et en étendue et où la loi demeure encore problématique, les spéculations tendent à s'élargir indéfiniment jusqu'à la plus haute philosophie. Même si le droit international parvenait à un stade avancé de son évolution, où la réglementation technique serait poussée très loin, il ne s'ensuivrait pas un recul des considérations d'ordre philosophique, car le droit international, suprême expression du droit, attribut d'un pouvoir qui, si le destin de l'humanité n'est pas une régression, mais un progrès, est appelé à sustenter tous les autres (ceux de l'ordre étatique), ne cessera jamais de soulever les plus grands problèmes sociaux et moraux. Le droit positif n'enferme jamais qu'une partie de la vie juridique. Mais lorsqu'on est en présence d'un tout, le droit positif s'intègre nécessairement dans une philosophie du droit.

Une théorie rationnelle du droit des gens, subjective quant à son origine et à ses formules, comme toute théorie, est objective quant à son but : elle veut donner au droit des gens un critère qui ne soit pas en la possession des sujets de droit (des Etats) ; elle veut que le droit des gens ait une existence propre capable de s'imposer. L'objectivité est, au fond, indifférence : indifférence à l'égard d'une personne, d'une chose, d'un système, d'une idée. L'objectivité du rationalisme juridique se traduit, sur le plan international, par l'indifférence à l'égard des intérêts particuliers des Etats, l'intérêt général devant l'emporter. Il n'est pas surprenant, par conséquent, que les grandes théo-

ries rationalistes du droit des gens aient cherché un appui dans le droit naturel en tant que droit supérieur et indépendant. Et ne paraît-il pas logique de considérer comme objectif ce droit naturel que l'on dit être d'essence subjective ? Souligner le dualisme des droits éternels et des droits concédés par la volonté des Etats, équivaut à dégager ce qu'il y a d'inaltérable dans le droit et à anticiper, parfois de plusieurs siècles, sur les événements ; tel de ces penseurs qui l'ont fait est-il vraiment de son époque, ou bien d'aujourd'hui, ou même de demain (502) ? L'obligation semble alors scindée en deux : d'un côté, celle du droit rationnel, de l'autre, celle du droit positif. Mais cette scission qui peut dégénérer en conflit, est un accident, la règle devant être la mise en application, par les Etats, des principes du droit rationnel ; cet accident se fait de plus en plus rare à mesure que la société internationale s'organise et organise sa justice pour mettre en harmonie le droit positif et le droit normatif. L'obligation du droit rationnel reste ainsi le but fixé d'avance à toute évolution du droit positif.

La volonté de l'Etat qui s'appuie sur la souveraineté devient cet instrument par lequel le droit se réalise (503).

(502) Leibniz : *Codex juris gentium diplomaticus*, Hannoverae MDCXCIII, *Praefatio ad lectorem*. « Praeter aeterna naturae rationalis jura ex divino fonte fluentia, jus etiam voluntarium habetur receptum moribus, vel a Superiore constitutum. Et in Republica quidem jus civile ab eo vim accepit, qui summam Potestatem habet, extra Rempublicam vel inter eos qui summae Potestatis participes sunt (quales interdum plures sunt etiam in eadem Republica locus est juri Gentium voluntario, tacito populorum consensu recepto. »

(503) « La volonté même dite souveraine n'est jamais que le ministre du droit... La souveraineté n'est pas la puissance à la disposition du caprice, mais le pouvoir de commander conformément au droit. » Georges Renard : *Le Droit, la Justice et la Volonté*, Paris 1924, deuxième partie, dixième conférence, page 270. Le droit positif est une approximation de la justice en ce qu'il contient des idées incluses dans le droit naturel ; « danger d'un conformisme trop intransigeant, défaillance d'une instrumentation à portée restreinte, voilà le double obstacle à une intégration complète du droit naturel dans le droit positif. » *Id.*, op. cit., p. 99 ; v. aussi p. 97, cinquième conférence. Le droit naturel que domine la raison, est l'ultime finalité

Or le droit se réalise par l'introduction, dans le droit positif, d'une quantité sans cesse plus grande de droit naturel. Le droit se présente donc comme une systématique morale (504). On est frappé, dans ces considérations, par le voisinage et le chevauchement des grandes notions qui président à la formation du droit en général et du droit international en particulier, à point tel qu'elles semblent se présenter sous la forme logique rigoureuse, la forme syllogistique. Les grandes notions sont souvent plus conciliables que les petits intérêts ; et il est sans doute vrai de dire que ce ne sont pas toujours les abîmes qui divisent.

L'étude de l'obligation sous le rapport du rationalisme ne doit pas faire perdre de vue le fait historique. Si l'on se permet d'évoquer une image suggestive, on dira que la raison, sans venir au devant de l'histoire, la rencontre malgré tout, car l'histoire vient à elle. Le monde moral et le monde extérieur ou matériel sont-ils séparés par des bornes infranchissables ? On ne saurait soutenir qu'ils s'ignorent, mais, quelquefois, qu'ils se heurtent.

Sur le plan international, ces heurts sont les vicissitudes de la marche du droit vers l'obligation. On ne se passe pas de l'Idée ; si même elle n'est pour nous qu'une pure fiction, et elle n'est pas une fiction, elle existe, elle est et sera toujours le cadre nécessaire de nos réalités. L'idée du droit est l'idée de justice ; l'idée de Justice ne varie pas ; ce sont ses applications qui varient, d'un pays à l'autre, d'une époque à l'autre. Et c'est en vertu de l'idée de justice que la règle de droit est obligatoire. Le droit international, qui procède de la même idée, s'appelle, dès lors, une branche du droit en général.

Considérons la généralité de l'Idée, qui est ici l'Idée de Justice, ainsi qu'il convient de le faire dans le rationalisme juridique ; et les catégories politique, société des

du droit positif. V. *id.* : op. cit. *Le Droit, l'Ordre et la Raison*, Paris 1927, page 262.

(504) V. *id.* : *Le Droit, la logique et le bon sens*, Paris 1925, cinquième conférence, page 159. Le progrès du droit, comme de toute science ou technique, s'opère par la systématisation ; mais, en droit, cette systématisation est tempérée.

Etats, Société des Nations et même l'Etat, tendent à s'effacer dans une autre catégorie qui est une Société plus grande, l'humaine, l'universelle, dont les éléments sont en définitive les individus. Cela suppose l'amitié et la coopération ; ce n'est pas que l'idée de justice ne s'impose pas et ne se suffise pas elle-même ; mais tant que n'existe pas l'amitié et, pour lien de cette amitié, une foi commune, une conception commune de la vie sociale, en un mot, une communauté morale, l'éristique épineuse, la défense jalouse des droits et des intérêts de chacun laisseront dire : où est la justice ? La communauté morale, n'est-ce pas ce qu'on retrouve dans tous les projets de paix perpétuelle et les expériences pratiques (de la Sainte Alliance à la Société des Nations) (505) ? La synthèse empirique a révélé une tendance à l'obligation ; la synthèse rationnelle montre en quoi consiste cette obligation.

§ 28. — *Synthèse juridique*

En appeler à l'histoire, puis à la spéculation intellectuelle, ne signifie pas se détourner du point de vue juridique, qui demeure, dans ces recherches, le point de vue dominant et même unique. Les données de l'empirisme et du rationalisme ne s'établissent pas, dans ce travail, en dehors du droit ; en un mot, il n'y a pas trois synthèses, une empirique, une rationnelle, une juridique ; la trilogie n'est que dans les termes ; il y a une synthèse qui s'élabore par degrés. Cependant, précisons que cette unité dans la méthode ne conduit pas à l'assimilation du droit international et de la philosophie, de l'histoire, de la politique, etc... Le droit international, qui concourt avec les autres sciences ou techniques morales, en se prolongeant au besoin par elles, reste une discipline distincte, une branche du droit positif (506).

(505) V. Georges Chklaver : *Le droit international dans ses rapports avec la philosophie du droit*, Paris 1929, chapitre IV, pp. 135 sq.

(506) V. J. de Louter : *Le droit international public positif*, 1920, tome I, p. 9.

Ce que nous ont appris les conclusions synthétiques précédentes doit être vérifié par le droit et enfermé dans ses formules et ses catégories. La doctrine, qui se préoccupe de mettre en connexion les données rationnelles et les données pratiques et qui fait ainsi œuvre de science et d'art, peut, dans le dernier état du droit, s'étendre sur des sujets positivement réalisables, quand ils ne sont pas déjà positivement réalisés : la personnalité des organes internationaux, la mesure de la contrainte imposée pour le respect de l'ordre international, la compétence judiciaire, la nationalité, la responsabilité de l'Etat, etc. (507) ; la pratique

(507) La nouvelle organisation internationale met à l'ordre du jour des problèmes tels que celui de la justice obligatoire ; la société internationale commence à se comporter comme une société d'individus. V. Politis : *Les nouvelles tendances du droit international*, 1927, pp. 52 sq. « C'est le droit international tout entier qui change d'aspect, de valeur, de méthode. Il devient semblable aux autres droits. Il fonde pour les peuples le même régime de légalité qui vaut déjà pour les citoyens d'un pays. ... Ce sera l'œuvre de la science de vérifier et de faire réaliser ces progrès dans les divers chapitres du droit international. » Ibid.

L'opinion publique universelle, sur un point de droit international, doit trouver son expression dans les sentences d'une Cour de Justice internationale. V. Reeves : *International society and international law*, *American Journal of International Law*, 1921, volume 15, pp. 374 sq.

L'obligation se fonde sur la permanence et la généralité : la loi doit être obéie universellement ; toute société progresse par un minimum de contrainte ; or le droit international semble, avec la Société des Nations, satisfaire à cette exigence. V. Bourquin : *Règles générales du droit de la paix*, *Recueil des cours de l'Académie de Droit international*, année 1931, tome 35, chapitre II, section IV, page 80 ; chapitre III, section II, pages 91 sq. ; chapitre VII, page 224.

La disparition de la Société des Nations signifierait le retour à l'anarchie ; « Il est deux points que l'on peut affirmer sans crainte de se tromper, car ce sont deux faits d'expérience universelle : le premier, c'est que le seul moyen, dans une collectivité quelconque, de mettre fin à l'anarchie, c'est d'obtenir la renonciation des membres du groupe au droit de se faire justice à soi-même, jusque-là il ne saurait être question d'une société juridiquement organisée ; le second point, c'est qu'à ce moyen unique et nécessaire, correspond aussi le seul mode de réalisation : la société organisée ne doit pas être à la

des Etats a empiété largement sur les anticipations de l'ancienne doctrine ; on n'évoque plus des besoins, on les satisfait, ou l'on exige qu'ils le soient ; bien souvent les efforts échouent ; mais le temps des réalisations est arrivé. Du fait du rapprochement entre les idées et les réalités extérieures, l'œuvre de la doctrine peut avoir des conséquences plus immédiates qu'auparavant. On pourrait dire que la situation actuelle, dans l'élaboration de la règle de droit, est l'inverse de la situation antérieure, si l'on se place au point de vue des obstacles que rencontre cette élaboration : les échecs subis dans les tentatives récentes de progrès ne sont-ils pas dus, dans une large mesure, à une adoption, par la pratique internationale, de théories qui, sur le terrain des faits, sont encore d'une application prématurée et délicate ? Jadis, au contraire, n'était-ce pas la pratique des Etats qui se tenait trop loin de la doctrine dont elle consacrait ainsi, aux yeux du monde, l'inutilité ?

Les efforts faits en vue de l'amélioration du droit international, à l'époque actuelle, se brisent souvent, parce qu'ils prennent pour l'obligation une tendance indéniable, dans ce sens, mais qui n'est pas l'obligation elle-même. Cette observation contient, comme on le voit, le reproche fait aux tentatives de codification du droit international, son évolution précipitée du temps présent ne permettant pas de poser les bornes du droit. Qu'on se rappelle la conférence de codification de 1930 qui, en matière de responsabilité internationale de l'Etat spécialement, n'a révélé que son impuissance (508).

merci de membres beaucoup plus puissants qu'elle. » *Le Fur : Règles générales du droit de la paix*, 1936, chapitre X, p. 191.

V. aussi du même auteur : *Droit individuel et droit social*, *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, deuxième cahier double de 1931, p. 279.

(508) Dans la conférence de 1930, on n'a peut-être pas tenu suffisamment compte du facteur politique. « Or, dans tout problème international, l'élément statique : le droit, ne peut être considéré indépendamment de l'élément dynamique : la politique. Si l'on part de l'idée contraire, on compromet irrémédiablement la solution recherchée dans tel ou tel domaine : à un principe, on oppose un principe ; à une pratique, une autre pratique, et les divergences au lieu

Mais semblables insuccès ne sont pas une prime aux adversaires du droit international en général et de l'obligation internationale en particulier ; car le moins qu'on puisse dire est que l'orientation des événements de notre époque ne favorise personne. Et nous négligeons l'écart qui existe toujours entre l'horizon politique et l'horizon du droit : le sens ultime de l'évolution actuelle est caché aux hommes d'Etat, parce que leur horizon enferme des réalisations de portée immédiate ; un échec du présent peut être funeste irremédiablement pour une expérience politique ; le droit va plus loin (509) : ne reposant pas sur les contingences du moment, mais sur des mouvements de civilisation parfois rapides, le plus souvent longs comme des siècles, le droit peut se replier et attendre les jours meilleurs ; son horizon est plus vaste que les plus vastes empires et sa destinée plus haute que les plus hautes destinées impériales.

Hormis le contrat, et la jurisprudence, on est tenté de ne donner à l'obligation, dans la société des Etats, que le fondement de la nécessité (déterminant la conscience juridique), ou de la reconnaissance collective (510) ; lorsque ni l'un ni l'autre de ces fondements ne se présente, la porte est ouverte à la discussion. Lorsqu'il existe une organisation internationale telle que la Société des Nations, ou un organe permanent tel que la Cour de Justice de La Haye, on est en présence d'un pouvoir capable de dire le droit et de conférer à un acte international la force obligatoire, sans attendre la reconnaissance collective ou la pression de

de s'atténuer s'accusent. » *Liais (Michel) : Considérations sur l'œuvre de la Conférence de Codification, R.D.I.P., 1931, p. 224.*

(509) *Redslob (Robert) : Les principes du droit des gens moderne, conclusion, pp. 293 sq.* Les cantons suisses ont mis des siècles pour faire leur union ; pourquoi ne pourrait-il en être de même pour le droit international ? L'auteur observe encore, sans faire la distinction que nous faisons entre la politique et le droit : « La vie internationale elle-même est une constellation qui n'est pas encore visible aux regards de l'homme d'Etat et du jurisconsulte. Elle est au-dessous de son horizon. » *Id., op. cit., page 296.*

(510) *V. Koster : Les fondements du droit des gens, Bibliotheca Visseriana, tomus quartus, 1925, p. 200 sq.*

la nécessité (511). La société des Etats, morcelée en une infinité de petites communautés que représentent les accords particuliers, a pour principe directeur la maxime *pacta sunt servanda*. La Société des Nations connaît aussi cette maxime, mais, issue d'elle, elle l'enferme dans les limites de sa compétence : l'obligation puise alors, dans le contrat, autre chose que la seule force des volontés contractantes ; elle est « obligation », parce qu'un pouvoir supérieur reconnaît les contrats, légalement formés, comme source d'obligation. La société des Etats ne peut que renouveler le droit périodiquement, par des efforts qui n'ont entre eux d'autre lien que celui de l'histoire. La Société des Nations peut agir constamment et donne à ses différents actes l'identité caractéristique des actes émanés d'une même personne. Ses moyens d'action sont des procédures. On reconnaît, à ces traits, la situation déjà établie par nos concordances des faits. Cette situation est entièrement consacrée par la synthèse juridique.

L'hypothèse émise au début de ces recherches, et selon laquelle l'obligation est conférée à des règles créées dans un ensemble juridique à l'occasion de certains événements de la vie internationale, se trouve vérifiée par nos recherches quant à la société des Etats dont les progrès sont, pour ainsi dire, épisodiques. En ce qui concerne la Société des Nations, elle est également vérifiée dans la mesure où cette Société emprunte les modes d'agir de la société des Etats ; mais plus les décisions de la Société des Nations tendent à revêtir un caractère législatif, plus notre hypothèse primitive apparaît inadéquate à cette communauté. Ce fait établit la différence qui sépare la Société des Nations et

(511) C'est ainsi que la déclaration faite le 22 juillet 1919, par le Ministre des Affaires Etrangères de Norvège au nom de son gouvernement, au Représentant diplomatique danois précisant qu'aucune entrave ne serait apportée par la Norvège à la politique danoise relativement au Groenland, fut considérée par la Cour Permanente de Justice Internationale comme liant la Norvège. Cour Permanente, A B 53, p. 71 ; v. aussi *Fontes Juris Gentium*, répertoire des décisions de la Cour Permanente de Justice Internationale, 1931-1934, tome III, 1935, page 27.

toute organisation semblable (la Société des Nations n'est qu'un cas particulier dans l'ordre international) de la société des Etats.

Deux termes vont nous servir à fixer définitivement le processus de l'obligation, dans les deux communautés, puisque c'est là notre unique question : celui de coordination, dans le cas de la société des Etats, celui de subordination, dans le cas de la Société des Nations. Dès l'origine, évidemment, la Société des Nations obéit aux règles ordinaires de la pratique des Etats : elle requiert le libre consentement des Etats Membres : droit d'entrée et droit de sortie. Elle est un contrat. Mais ce contrat crée une institution dont les organes prennent des décisions qui lient les Membres ; sans doute l'unanimité est conservée ; mais d'abord, en cas de décision prise relativement à un différend entre Etats, les voix des parties n'entrent pas en ligne de compte ; puis, dans d'autres circonstances (procédure), l'unanimité cède la place à la majorité ; et nous ne parlons pas des organes de caractère purement administratif. La Société crée donc du droit obligatoire en subordonnant les volontés particulières à la volonté sociale. Les obligations qui découlent de ces décisions sont au deuxième degré, par suite du consentement primitivement donné par les Etats qui ont voulu faire partie de la Société. C'est à ce second degré qu'elles cessent d'être contractuelles. Les obligations qui résultent de décisions de commissions créées elle-mêmes par décision de l'Assemblée ou du Conseil, s'éloignent davantage encore du contrat primitif : elles sont au troisième degré, et ainsi de suite. On voit que, par le fractionnement successif de l'autorité sociale, on s'éloigne progressivement du contrat. Néanmoins, la plupart des obligations de la Société sont, excepté celles du Pacte qui relèvent immédiatement du contrat, au deuxième degré.

Il est heureux que, pour la société humaine, on ait pu sourire, parfois, du sourire des sceptiques en rappelant la théorie du contrat social : voilà qui fait pressentir, si tel contrat fut jamais passé, combien son souvenir se perd dans la nuit des temps ! Voilà qui fait pressentir, si jamais homme entrant dans l'existence passe un contrat avec la société, combien il l'oublie ! C'est heureux, car qu'advien-

drait-il de l'ordre social, si, à tout instant, les membres de la société humaine pouvaient brandir leur contrat, cet obscur contrat ? Que la Société des Nations survive, et l'on en dira autant !

Si les infractions au droit international sont susceptibles de faire envisager la triple direction qu'on a proposée pour l'évolution du droit international, la direction du super-Etat, celle de l'ordre interétatique, celle de l'ordre international créé par la volonté de l'Etat (qu'on a présentée comme la plus viable des trois voies) (512), les conséquences désastreuses que risquent d'entraîner ces infractions n'offrent qu'une alternative : le progrès sur la voie internationale, ou le retour et l'asservissement aux forces élémentaires, forces de destruction de ruine. La méthode de la Société des Nations est celle de toute société organisée (513) : ses étapes n'ont plus de nom comme en portent les étapes du monde anarchique (congrès de Vienne, traité de Paris, etc.) ; elles se confondent avec les grands problèmes internationaux : la paix, la justice ; aussi avons-nous pris ces termes pour titres des chapitres concernant la Société des Nations : le protocole de Genève, l'Acte général de Genève sont de simples manifestations des grands problèmes que pose la Société.

Cette synthèse exprime, en définitive, la conscience juridique internationale. Les manifestations en ont été

(512) V. Akzin (Benjamin) : *Les problèmes fondamentaux du droit international public*, 1929, page 50. L'ordre international qui se dirige vers les individus risque de créer un conflit, pour les individus, entre la volonté de l'Etat et la volonté internationale. L'auteur l'écarte donc. Mais si l'Etat s'intègre dans une communauté de plus en plus organisée et régie par des règles obligatoires, en quoi le conflit est-il à craindre ? Nos recherches à travers l'histoire et le droit montrent d'ailleurs qu'il n'est pas de solution possible de la crise d'autorité internationale, que celle-là.

(513) Le trait caractéristique de la méthode de la Société des Nations, par rapport à celle de la société internationale inorganisée, ou faiblement organisée, est d'enfermer les relations entre Etats dans des procédures et de substituer le fonctionnaire, l'expert au diplomate. V. Guggenheim (Paul) : *Les méthodes diplomatiques et celles de la Société des Nations*, *Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique*, cahier double, 1934, pp. 169 sq. Si l'ancienne société avait

nombreuses, au cours de nos recherches ; on prendra encore pour témoins ces déclarations des droits et devoirs des nations qui se succèdent, en si parfaite harmonie, pendant vingt années (514), et ce modèle si récent de codification

des procédures, elles n'étaient point formelles comme celles de la Société des Nations. Ce qui n'empêche d'ailleurs pas la Société de procéder souvent comme les anciens congrès, spécialement pour avoir des contacts avec les Etats non membres. La Société, par ses débats publics, permet enfin à l'opinion de juger la conduite des Etats.

(514) *Déclaration des droits et devoirs des Etats*, de M. de La Pradelle, proposée à l'*Institut de Droit International* en octobre 1921. *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1922, p. 207. *Déclaration des droits et devoirs des Nations*, adoptée par l'Institut Américain de Droit International, à Washington, le 6 janvier 1916, déclaration reproduite ultérieurement. *Projet d'une Déclaration des droits et devoirs des Nations*, approuvé par l'*Union Juridique Internationale* le 11 novembre 1919, séance des travaux de l'*Union Juridique Internationale*, deuxième session, novembre 1919, p. 74. V. aussi ces déclarations dans le *Recueil des textes* de MM. Le Fur et Chklaver. *Déclaration des grands principes du droit international moderne*, de M. Alejandro Alvarez, approuvée par l'*Académie Diplomatique Internationale*, l'*Union Juridique Internationale* et l'*International Law Association*. 1936, Paris, p. 50. Qu'on juge de l'harmonie de ces déclarations, par la correspondance de certains droits et devoirs reconnus par elles.

Indépendance et égalité des Etats :

- 1916 déclaration de l'Institut Américain de Droit International, articles 2 et 3.
- 1919 déclaration de l'Union Juridique Internationale, art. 2 et 3.
- 1921 déclaration de M. de La Pradelle, art. 2.
- 1936 déclaration de M. Alvarez, art. 13 et 16.

Corrélation des droits et des devoirs :

- 1916 déclaration de l'Institut Américain de Droit International, art. 5.
- 1919 déclaration de l'Union Juridique Internationale, art. 3 et 4.
- 1921 déclaration de M. de La Pradelle, art. 2.
- 1936 déclaration de M. Alvarez, art. 17.

Respect mutuel des Etats, interdiction de toute intervention sauf cas spéciaux :

- 1916 déclaration de l'Institut Américain de Droit International, art. 1.
- 1919 déclaration de l'Union Juridique Internationale, art. 4 et 5 (e).
- 1921 déclaration de M. de La Pradelle, art. 3.
- 1936 déclaration de M. Alvarez, art. 22 et 25 (E).

D'autres points non moins importants sont à signaler ; ils n'ont

internationale (515), lors même qu'un flot adverse paraît submerger le droit. Plus la conscience juridique du monde s'actualise, plus l'obligation se dégage des sources formelles et s'en éloigne. Des institutions l'appellent ; elle est faite pour y régner, pour en devenir l'âme.

§ 29. — *Les résistances à l'Obligation*

Est-il opportun de célébrer les vertus de l'obligation à l'heure de son éclipse en maints endroits du ciel des peu-

pas été mentionnés dans la précédente liste, parce qu'ils ne figurent pas expressément dans quelques-unes ou dans l'une des déclarations précitées ; mais, vu leur caractère, ils ne peuvent pas, évidemment, ne pas résulter des unes comme des autres. Tels sont : le respect des engagements rappelé à l'article 5 de la déclaration présentée par M. de La Pradelle, à l'article 5 (b) de la déclaration de l'Union Juridique Internationale, et à l'article 25 (D) de la déclaration présentée par M. Alvarez, et la responsabilité internationale de l'Etat (réparation du préjudice causé) rappelée à l'article 5 de la déclaration présentée par M. de La Pradelle, en 1921, et à l'article 35 de la déclaration présentée par M. Alvarez, en 1936.

(515) V. *Francesco Cosentini : Code international de la paix et de la guerre, Essai d'une codification intégrale du droit des gens en 2029 articles*, Berne 1937. L'auteur de ce code s'est efforcé d'écarter les principes abstraits et de faire de cet essai « l'écho de la nouvelle conscience politique mondiale », l'expression du « nouvel impératif catégorique de la communauté internationale » (introduction, page 9).

Les sources des obligations sont réparties entre les traités, les actes créant des rapports entre Etats, les règles de droit international (article 740, partie III, le droit international des obligations, page 138) ; le consentement, donné comme base des obligations internationales, est pris en considération soit lorsque l'Etat assume telle obligation, soit lorsqu'il est entré dans la Société internationale (article 743).

Les obligations dérivant de la loi sont toutes bilatérales, mais un Etat peut aussi être engagé internationalement par un acte n'émanant que de lui (loi, décret, déclaration, dans l'ordre interne), obligation unilatérale expresse, par un préjudice causé par lui à un autre Etat (responsabilité internationale), obligation unilatérale tacite, ou par une ligne de conduite constamment suivie par lui (articles : 744 à 747 inclusivement).

Une obligation consensuelle contraire au droit international n'est

ples (516) ? Non, répondra-t-on, si cet obscurcissement est l'aveu de l'impuissance du droit à régir les relations entre Etats ; oui, si, en dépit des ombres de changement, une réalité, une substance inaltérable de civilisation et de morale forme au moins le tréfonds de la vie de ces nations que l'on dit évoluées, de ces nations que l'on dit être en possession d'un patrimoine humain ; car alors les aspirations du droit ne sont pas vaines. Et il n'est plus besoin, ni même plus permis d'émettre un doute sur cette réalité dont nous avons fait le tour, dans notre périple de recherches.

Néanmoins, des travaux au service du droit à travers l'obligation ne peuvent pas négliger de signaler ses obstacles. Nous avons, pour ne pas jeter le droit dans l'inconnu, le souci du fait ; or c'est un fait que les résistances opposées à l'obligation internationale dans ces derniers temps représentent une force appréciable. D'où vient cette force ? Viendrait-elle des Etats en révolte ouverte après un âge de longue servitude sous le joug du droit ? Mais nous savons

pas valide (article 748). Les Etats sont tenus d'intervenir collectivement pour faire respecter le droit des gens (article 756).

La responsabilité internationale de l'Etat est consacrée (article 761) ; les litiges, sauf autre mode de règlement prévu à leur égard, sont déferés à la Cour Permanente de Justice Internationale (article 789).

Aucun Etat n'a le droit de s'opposer, en alléguant un intérêt particulier, à la réglementation d'une matière d'intérêt commun (article 790).

En ce qui concerne les traités, les principes ordinaires de la législation interne des contrats sont repris. Les traités doivent tenir lieu de loi à ceux qui les ont faits (article 749), etc.

L'auteur fait, dans cet ouvrage, application de la théorie du droit privé des obligations ; mais ces divers liens dérivent tous du principe que nous envisageons : celui de l'obligation. Ce qui confirme ce point de vue, dans le présent code lui-même, c'est la disposition énonçant le *devoir*, pour l'Etat, de remplir non seulement les obligations contractées par lui, mais encore toutes celles qui lui incombent en vertu du droit des gens (article 812). Ce devoir de remplir les obligations (même hors du consentement) est ce que nous appelons juridiquement, du point de vue du droit public : l'obligation.

(516) V. Appendice, § 24.

que ce joug hypothétique, que concrétise une communauté organisée (Société des Nations), est récent, que c'est l'anarchie qui est ancienne. Cette force fut toujours : elle vient du dynamisme effréné des Etats, des ambitions demesurées qui ont fait les tragédies de l'histoire. En quoi peut-on la regarder aujourd'hui comme une régression ? Parce qu'une étape a été franchie, qu'un progrès a été réalisé, et qu'il semble ne pas se poursuivre, ne pas donner tout ce qu'on en attend ? Mais c'est alors un arrêt et non pas un recul. Et ne songe-t-on pas qu'on a fait en quelques années ce que des siècles n'ont pu faire ?

Comment, dès lors, prendre pour une fin dernière, ce qui n'a que la valeur d'une péripétie (517) ? Et, si les actions des peuples, comme celles des hommes, sont guidées par l'intérêt, la poussée désordonnée qui, plus que jamais, signifie destruction, ne tend-elle pas à faire elle-même sa preuve, à dire qu'en définitive elle ne sert pas plus l'intérêt de chacun que l'intérêt de tous (518) ?

§ 30. — *L'avenir de l'Obligation*

La contemplation de la force contraire et de ses œuvres, spectacle d'un état de nature indompté, serait super-

(517) V. *Sir Thomas Barclay : Le droit des gens existe-t-il désormais ?* dans le *Mercure de France*, 1^{er} février 1937, p. 615, notes et documents politiques.

(518) « Les peuples ont pratiqué la politique de l'égoïsme : chacun pour soi. Ils ont voulu ignorer les lois de l'interdépendance et de la solidarité. Ils ont oublié qu'elles ne sauraient être violées impunément. Tôt ou tard elles se vengent. Le monde subit, aujourd'hui, les effets de cette vengeance.

Mais la vague de nationalisme aigu qui a déferlé sur lui finira par se retirer comme elle est venue. Nous assistons à l'ultime soubresaut des peuples avant leur définitive soumission aux lois violées.

On ne peut prévoir combien de temps durera encore la résistance. Ce qui est certain, c'est qu'elle cessera aussitôt qu'il sera bien compris qu'elle ne sert qu'à compromettre l'intérêt que, par elle, on a voulu servir. » *N. Politis : La neutralité et la paix*, chapitre V, page 183.

flue, si elle ne dévoilait les intérêts : intérêts bien variés que ceux-là, aussi variés que les facteurs dont ils relèvent (politiques, économiques, sociaux, moraux) ! Les systèmes, les pratiques qui s'affrontent, voilà les effets ; les intérêts qui se rencontrent et qui vont des besoins les plus matériels aux plus hautes aspirations spirituelles, voilà les causes. Atteindre ces mêmes causes qui engendrent toujours les mêmes effets, n'est-ce pas dominer le temps ?

Nous nous sommes penchés sur les éléments d'une société inorganisée, qui se précipitent, le plus souvent pour se contredire et s'exclure, tant qu'ils ne sont pas solidifiés ; nous y avons trouvé de ces concrétions, de ces agrégats, produits d'efforts lents ou spontanés, dont les plus restreints sont des accords bilatéraux, les plus vastes et les plus diffus des coutumes, des pratiques universelles, les plus systématiques des communautés comme la Société des Nations ; ces derniers sont aussi les plus récents ; ce sont tous, à des degrés divers, des débuts d'harmonie et de convergence. Les bouleversements les plus violents ont pour conséquence les plus grands essais, non seulement de restauration, mais encore d'organisation nouvelle, de marche en avant : un droit européen n'est-il pas sorti du congrès de Vienne (lendemain des guerres de l'Empire) ? Et du conflit mondial n'est-il pas sorti un organisme quasi-universel ? Est-ce l'effet d'un simple choc en retour, d'une simple réaction ? Ou n'est-ce pas davantage : le résultat de l'aversion toujours croissante pour ces causes du désordre international qui, par le progrès matériel mis à leur service, révèlent toute leur puissance de dévastation ? Qu'est-ce que cette aversion, sinon la vision sans cesse plus claire des vrais intérêts jusqu-là confondus avec les faux : la collaboration avec la rivalité, l'honneur avec la justice, etc. ?

Le monde s'est rétréci, sous le rapport de la vie économique spécialement ; comment ne pas tenir compte de ce resserrement qui intéresse la guerre comme la paix, puisque les entreprises belliqueuses ont besoin de puissants moyens économiques et grâce à eux deviennent redoutables, pour comprendre et expliquer le rapprochement de peuples que des océans semblaient vouer à la séparation,

à l'isolement réciproque (519) ? Ainsi que l'observait, en septembre 1937, le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Cordell Hull, quel excellent moyen de faire progresser la collaboration internationale, que cette pression des nécessités économiques ! Là où les antagonismes politiques ont creusé des fossés, les intérêts économiques peuvent jeter des ponts (520).

Que l'Etat constitue un de ces ordres associés, circonscrits les uns aux autres, qui ont pour centre la personne humaine et pour périphérie la société humaine ; que, formé pour abriter une vie sociale, il est lui-même, Etat entre les Etats, une cellule sociale ; qu'il ne contient pas le droit, mais qu'il en détient une parcelle et que le droit l'enveloppe (521) ; telle est la vérité qui s'attache au progrès de l'obligation internationale, à ce progrès qui, pour s'accomplir, devra rallier, dans un pressant appel à l'organisation, tous les concours, toutes les énergies, toutes les volontés, toutes les intelligences (522).

Entre le droit interne et le droit international, aujour-

(519) V. Alex Gothier : *Les Etats-Unis et l'Europe*, dans la *Revue d'Histoire Diplomatique*, avril-juin 1937, pp. 241 sq.

Vu les éléments que nous avons rappelés, il n'est pas étonnant qu'on se préoccupe de préciser la position internationale d'une doctrine comme la doctrine de Monroe donnée comme ligne de conduite à un Etat : v. J.H. Spencer : *The Monroe doctrine and the League covenant*, *American Journal of International Law*, 1936, pp. 400 sq.

V. aussi la Conférence de la Paix aux Etats-Unis et la déclaration de M. Cordell Hull, en septembre 1937.

(520) V. Gaston Zeller : *La France et l'Allemagne depuis dix siècles*, 1932, conclusion.

(521) V. James Brown Scott : *Le progrès du droit des gens*, 1931, page 72, l'individu, l'Etat et la communauté internationale, discours d'ouverture de la 24^e session de la Société Américaine de Droit International, Washington, 23 avril 1930, et pages 153 sq. L'universalité du droit des gens, discours d'ouverture solennelle de la 2^e session de Lausanne de l'Institut de Droit International, août 1928.

(522) V. Raul Humberto de Lima : *Vers la Paix organisée*, Paris 1932, chapitre XXXII, pp. 224-225, et chapitre XXXIII, p. 267, ainsi que la conclusion, pp. 269 sq. : l'édifice de la paix doit être juridique, mais il faut lui donner une base psychologique et morale.

d'hui tout au moins, une divergence éclate : celui-là oblige et contraint à la fois ; celui-ci oblige, mais, souvent, ne contraint pas. Oui, le droit des gens trouve son grand appui dans l'obligation : oui, l'avenir qu'on attend doit être fait, plus encore que le présent, d'un droit obligatoire ! Il réclame aux nations et aux hommes leur génie pour instrument et pour guide leur conscience.

Vu : *Le Doyen*,
G. RIPERT.

Vu : *Le Président*.
A. GEOUFFRÉ DE LA PRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

Œuvres doctrinales et travaux officiels

- AGNELLI et CABIATI. — Fédération européenne ou ligue des nations, traduit de l'italien : Federazione europea o lega delle nazioni.
- AKZIN (Benjamin). — Les problèmes fondamentaux du droit international public, 1929.
- ALBERTINI (L.-E.). — Derecho diplomático en sus aplicaciones especiales a las Republicas sud-americanas, 1866.
- ALVAREZ (Alejandro). — Le droit international de l'avenir, Washington 1916. Exposé des motifs et déclaration des grands principes du droit international moderne (approuvée par l'Académie Diplomatique Internationale, l'Union Juridique Internationale et l'International Law Association). Paris 1936.
- ANZILOTTI. — Cours de droit international.
- AZUNI. — Droit maritime de l'Europe.
- BALCH (Willing). — The Alabama arbitration, Philadelphie 1900.
- BASDEVANT (J.). — Sécurité collective, conférence faite à la chaire de la dotation, Carnégie, 1936.
- BLUNTSCHLI. — Le droit international codifié, traduction française, cinquième édition, 1895.
- BOECK (Ch. de). — De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi.
- BOISSEL (Louis). — La course maritime, son influence dans les guerres et le droit international public. Thèse Montpellier.
- BOURGOIS (vice-amiral). — La guerre de course, la grande guerre et les torpilles, Paris 1886.
- BOURQUIN (M.). — Règles générales du droit de la paix, Recueil des cours de l'Académie de Droit International, 1931, tome 35. La sécurité collective, 1936.
- BRAILS福德. — A league of nations, 1917.

- BRIAND. — Documents du Livre Bleu Français, de 1925, projet d'un pacte de garantie mutuelle. Documents du Livre Bleu Français. 1928. Pacte Général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale.
- BRIERLY (J.-L.). — The law of nations, an introduction to the international law of peace, 1928. Le fondement du caractère obligatoire du droit international. Recueil des cours de l'Académie de Droit International, tome 3, p. 467.
- BUTLER (G.). — Handbook to the League of Nations, 1928.
- CAILLEUX (Ed.). — De l'émission d'un emprunt au profit d'un belligérant sur le territoire d'un Etat neutre.
- CALVO. — Le droit international.
- CAPITANT. — Vocabulaire juridique.
- CARATHÉODORY (E.). — Du droit international concernant les grands cours d'eau. Leipzig 1861.
- CAVAGLIERI. — Effets juridiques des changements de souveraineté territoriale, Annuaire de l'Institut de Droit International, travaux préparatoires de la session de Paris, 1934, 18^e commission, rapport supplémentaire, p. 473.
- CHAILLEYE. — La nature juridique des traités internationaux, thèse 1935.
- CHEKLAVER (G.). — Le droit international dans ses rapports avec la philosophie du droit, Paris 1929.
- CIORICEANU. — Des mandats internationaux, 1921.
- CLAUDEL (Paul). — Documents du Livre Bleu Français, 1928, Pacte général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale.
- CRANBORNE. — Rapport, Société des Nations, J. O., Supplément spécial, n^o 180.
- COSENTINI (Francesco). — Code international de la paix et de la guerre, essai d'une codification intégrale du droit des gens en 2029 articles, Berne 1937.
- CUCHE (P.). — En lisant les juristes philosophes, 1919.
- CUSSY (Baron F. de). — Dictionnaire ou manuel lexique du diplomate et du consul, Leipzig, 1846.
- DANEWESKI. — Aperçu historique de la neutralité, Moscou 1870, traduction française, Revue de Droit International, tome XI, p. 461.

- DESJARDINS (A.). — Le congrès de Paris et la jurisprudence internationale, mémoire lu à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, Paris 1884.
- ERZBERGER. — Der Völkerbund, la ligue des peuples. Berlin, 1918.
- ESPERSON. — Droit diplomatique et juridiction internationale maritime.
- FACHIRI (A.-P.). — The permanent Court of international Justice, its constitution, procedure and work, London 1925.
- FAUCHILLE. — Traité de droit international public.
- FLASSAN. — Histoire de la diplomatie française jusqu'à la fin du règne de Louis XVI, 1811. Histoire du Congrès de Vienne, Paris 1829.
- FODÉRÉ (Pradier-). — La question de l'Alabama et le droit des gens. Paris 1872. Cours de droit diplomatique, 2^e édition; 1899.
- FRACHON (A.). — Les opinions allemandes sur la reconstruction du droit international; thèse, Paris 1921.
- FRANGULIS. — Dictionnaire diplomatique, Académie Diplomatique Internationale.
- FRANK (Glenn). — The League of Nations and economic internationalism, dans : The League of Nations, 1919, chapitre X, p. 184.
- GAGLIANI. — Dei doveri dei principi.
- GARDEN. — Traité complet de diplomatie ou théorie générale des relations extérieures des Puissances de l'Europe, d'après les plus célèbres autorités, par un ancien Ministre, 1833.
- GEMMA (S.). — Appunti di diritto internazionale.
- GESNER. — Le droit des neutres sur mer, 1865.
- GIDEL (G.). — Droits et devoirs des nations : la théorie classique des droits fondamentaux des Etats, Recueil des cours de l'Académie de Droit International, 1925, volume 10, p. 541.
- GOURDON (E.). — Histoire du Congrès de Paris.
- GROTIUS. — De jure belli ac pacis.
- HAUTEFEUILLE. — Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime.
- IHERING. — Œuvres choisies, Meulenaere.
- KELLOG. — Documents du Livre Bleu Français, Pacte général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale, 1928.

- KIMBALL (Everett). — The Monroe doctrine and the League of Nations, dans : The League of Nations, chapitre XVI.
- KOSTER. — Les fondements du droit des gens, Bibliotheca Visseriana, tomus quartus, 1925.
- LA CARRIÈRE (Carron de). — La course maritime, 1875.
- LALANDE (A.). — Vocabulaire technique et critique de la philosophie.
- LANUX (Pierre de). — La neutralité américaine en 1936, dans les Publications du Centre d'Etudes de Politique Etrangère, 1936.
- LAMPREDI. — Du commerce des neutres, traduction Peuchet.
- LA PRADELLE (A. de Geouffre de). — Rapport sur l'avant-projet pour l'institution de la Cour Permanente de Justice Internationale, La Haye, 20 juillet 1920. Société des Nations, actes de la première Assemblée, séances des commissions, p. 422. Déclaration des droits et devoirs des Etats, octobre 1921, annuaire de l'Institut de Droit International, 1922, p. 207. Les principes généraux du droit international, cours professé à la Fondation Carnegie, 1928-1929. La justice internationale, cours 1932-1933.
- LARNAUDE. — La Société des Nations, 1920.
- LAUTERPACHT. — Private law sources and analogies of international law 1927.
- LA VÉGA Désiré de Garcia de). — Guide pratique des agents politiques du Ministère des Affaires Etrangères. Cérémonial de la Cour de Belgique, Bruxelles 1867.
- LAWRENCE. — Principes de droit international, traduction française par MM. de La Pradelle et Dumas, 4^e édition, 1920.
- LE FUR. — Règles générales du droit de la paix, 1936. Précis de droit international.
- LEIBNIZ. — Codex juris gentium diplomaticus Hannoverae MDCXCIII.
- LIMA (Raul Humberto de). — Vers la paix organisée.
- LOUTER (de). — Le droit international public positif, 1920.
- MARTENS (Ch. de). — Le guide diplomatique, précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques et consulaires, 4^e édition, Paris, Leipzig. Tableau historique de la diplomatie.
- MARTENS (F. de). — La paix et la guerre, 1901. Proposition (navigation fluviale). Annuaire de l'Institut de Droit International, 1887, session de Munich, volume IX, p. 159.
- MARTENS (G.-F. de). — Précis du droit des gens moderne de l'Europe.

MERLIN. — Répertoire universel et raisonné de jurisprudence, surtout aux mots : prises maritimes, consuls, et contrebande de guerre, dernière et 5^e édition, 1828.

MILLOT (A.). — Les mandats internationaux, étude sur l'application de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, 1924.

MILOVANOWITCH. — Les traités de garantie au XIX^e siècle.

MOORE (John-Bassett). — Digest of international law. The principle and practice, some essentials of a League for peace, dans : The League of Nations, 1919, chapitre IV.

MORET et DAVY. — Des clans aux empires, 1923.

MOYNIER. — Proposition (navigation fluviale). Annuaire de l'Institut de Droit International, 1883, session de Heidelberg, volume VII, p. 237.

ORTOLAN. — Règles internationales et Diplomatie de la mer.

PARIS (Comte de). — Histoire de la guerre civile en Amérique, Paris 1875.

PHILLIMORE. — Commentaries upon international law.

PIERANTONI (A.). — Gli arbitrati internazionali e il trattato di Washington, Naples 1872.

PILLET (A.). — Recherches sur les droits fondamentaux des Etats, Mélanges, reproduction de diverses études et notes de jurisprudence.

POLITIS (N.). — La justice internationale, 1924. Les nouvelles tendances du droit international, 1927. La neutralité et la paix.

PRADT (D. de). — Du Congrès de Vienne, 1815.

RAY (J.). — Commentaire du Pacte de la Société des Nations, 1930.

REDSLOB (R.). — Les principes du droit des gens moderne. Théorie de la Société des Nations, 1927.

REEVES (Siddall). — La communauté internationale. Recueil des cours de l'Académie de Droit International, 1924, tome 3, p. 5.

RENARD (G.). — Le Droit, la Justice et la Volonté, volume I, Paris 1924; le Droit, la Logique et le Bon Sens, volume II, Paris 1925; le Droit, l'Ordre et la Raison, volume III, Paris 1927.

RENAULT (L.). — Rapport général présenté à la conférence navale de Londres 1908. Archives Diplomatiques, tome CLIX, p. 179.

RIVIER. — Principes du droit des gens, 1896.

- ROGERS (Lindsay). — Political philosophy and a League of Nations, dans : The League of Nations, chapitre 5.
- RUTGERS (V.-H.). — La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris. Recueil des cours de l'Académie de Droit International, volume 38.
- SATOW. — A guide to diplomatic practice.
- SCELLE. — Précis de droit des gens. Le Pacte des Nations.
- SCHÜCKING (Walther). — International rechtsgarantien, Ausbau und Sicherung der zwischenstaatlichen Beziehungen, garanties du droit international, construction et assurance des rapports entre les Etats, 1918.
- SCHUYLER (E.). — American diplomacy and the furtherance of commerce, Londres 1886.
- SCIALOJA (V.). — La politica commerciale dell'Italia.
- SCOTT (James Brown). — The project of a Permanent Court of International Justice and Resolutions of the advisory Committee of Jurists. Le progrès du droit des gens, 1931.
- TAKAHASHI (Sakuye). — Cases on international law (réglementation en matière de prises maritimes au Japon) Cambridge 1899.
- TARDE (G.). — Les transformations du droit.
- TRIEPEL. — Droit international et droit interne (traduit de l'allemand).
- VATTEL. — Le droit des gens ou principes de la loi naturelle.
- WECK (René de). — La représentation diplomatique de la Suisse, thèse Fribourg, 1911.
- WEHBERG. — International court of justice, traduction anglaise, Oxford 1918.
- ZELLER (Gaston). — La France et l'Allemagne depuis dix siècles, 1932.

Articles de Périodiques

- BARCLAY (Thomas). — Le droit des gens existe-t-il désormais ? *Mercur de France*, 1^{er} février 1937, notes et documents politiques, p. 615.
- BLUNTSCHLI. — Projet de rédaction nouvelle des règles de Washington, troisième commission 1874-1875, rapporteur M. Bluntschli. *Revue de Droit International et de Législation comparée* (R.D.I.), tome VI, p. 427.

- BROSSOLETTE (Pierre). — Les Balkans et la paix, dans l'Europe Nouvelle, 13 février 1937, p. 147.
- DAVY (Georges). — Le problème de l'obligation chez Duguit et chez Kelsen. Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique, 1933, p. 2.
- DEAK (F.). — Classification, immunités et privilèges des agents diplomatiques, traduction française par L. Vogel, R.D.I. 1928, p. 173.
- DIENA (G.). — Les mandats internationaux. Revue de Droit International, IV, volume 5, p. 226.
- EYSINGA. — Le droit de la Société des Nations et les constitutions nationales, R.D.I., 1920, p. 143.
- GALLUS. — La révision du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, Revue de Droit International, 1929, 4, p. 10.
- GIDE. — La politique commerciale après la guerre. Revue d'Economie Politique, 1917, p. 171.
- GOTHIER (A.). — Les Etats-Unis et l'Europe, Revue d'Histoire Diplomatique, avril-juin 1937, p. 241.
- GUGGENHEIM (P.). — Les méthodes diplomatiques et celles de la Société des Nations. Archives de philosophie du droit et de Sociologie Juridique, 1934, cahier double n° 1, p. 168.
- HAMMARSKJOLD (Ake). — La Cour Permanente de Justice Internationale et la neuvième session de l'Assemblée de la Société des Nations, R.D.I. 1928, p. 665.
- JACQUEMYNS (Rolin-). — La question de l'Alabama, R.D.I., tome II, p. 142 ; tome IV, p. 127.
- KELSEN (Hans). — La technique du droit international et de l'organisation de la paix, R.D.I., 1934, p. 5. Contribution à la théorie du traité international. Revue Internationale de la Théorie du Droit, 1936, p. 283.
- LA PRADELLE (A. de Geouffre de). — La réalisation du droit par la Société des Nations. Revue de Droit International, 1934, p. 400. Sécurité collective ou sûreté sociale. Revue de Droit International, tome 14, 1934, p. 9.
- LAWRENCE (Beach). — (Extrait d'une lettre) R.D.I., tome 7, p. 526.
- LE FUR. — Droit individuel et droit social, deuxième cahier double, p. 279 des Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique, 1931.
- LIAIS (M.). — Considérations sur la conférence de codification. Revue Générale de Droit International Public (R.D.I.P.), 1931, p. 215.

- LOWELL (Lawrence). — Mandchouria, the League and the United-States, Foreign Affairs, april 1932, volume 10, n° 3.
- MOUSSET (A.). — Le Pacte italo-yougoslave dans l'Europe Nouvelle, 3 avril 1937, p. 317.
- NAUDIN. — La politique douanière et les accords commerciaux. Revue d'Economie Politique, 1936, p. 1.075.
- OPPEINHEIM. — Le caractère de la Société des Nations, R.D.I.P. 1919, p. 238.
- PEARSON (L.). — L'Amérique et les dettes, dans l'Europe Nouvelle, 23 janvier 1937, p. 93.
- PIC. — (Sur la théorie de la tutelle appliquée aux mandats internationaux), R.D.I.P. n° 5; septembre-octobre 1928.
- POLITIS. — La déclaration de Londres de 1909 sur divers points de droit maritime. Revue de Droit International Privé, 1909, p.897.
- REEVES (J.-S.). — International society and international law, American journal of International Law, volume 15, p. 361, 1921.
- RIVIER. — L'affaire de l'Alabama, et le tribunal arbitral de Genève. Bibliothèque Universelle et Revue Suisse, nouvelle période, tome 45, p. 577, septembre-décembre 1872.
- ROUGIER. — La première Assemblée de la Société des Nations, R.D.I.P. 1921, p. 197.
- SCELLE. — L'Admission des nouveaux Membres de la Société des Nations, R.D.I.P., 1921.
- SIBERT (M.). — La sécurité internationale et les moyens propres à l'assurer, de 1919 à 1925, R.D.I.P. deuxième série, tome VII, p. 194. Communication, R.D.I.P., deuxième série, tome V, p.307.
- SPENCER (J.-H) — The Monroe doctrine and the League Covenant, American Journal of International Law, 1936, p. 400.
- VALBERG. — Les conférences de Bruxelles et de Saint-Petersbourg, Revue des Deux-Mondes, 15 mars 1875.
- WILLIAMS (John Fisher). — The League of Nations and unanimity, American Journal of International Law, 1925, p. 495.
- WRIGHT (Quincy). — Sovereignty of the mandates. American Journal of International Law, 1923, IV, p. 691.

Voir aussi :

Revue Economique Internationale (sur les emprunts de guerre) année 1904, tome III, page 399.

Pubblicazioni dell'Associazione italiana per la Società delle Nazioni 1931-1932, p. 154 (le régime des ports et le trafic commercial international).

Recueils documentaires

Annales Politiques et Diplomatiques ou Manuel du Publiciste et de l'Homme d'Etat Isambert.

Annuaire de l'Institut de Droit International.

Annuaire de la Société des Nations.

Archives Diplomatiques.

Bulletin Mensuel de la Société des Nations.

Documentation Internationale, Le Fur.

Documents pour servir à l'Histoire du Droit des Gens, Karl Strupp.

Europe Nouvelle, documents.

Fontes Juris Gentium, Répertoire des décisions de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Journal Officiel de la Société des Nations.

Publications du Ministère des Affaires Etrangères de France.

Recueil des Arbitrages Internationaux, Dé Geouffre de La Pradelle et Politis.

International Arbitrations, John-Bassett-Moore.

Recueil des Arrêts et Avis de la Cour Permanente de Justice Interna-

Recueil des textes de Droit International Public, Le Fur et Chklaver. tionale.

Traités et Conventions en vigueur entre la France et les Puissances Etrangères, Ministère des Affaires Etrangères, Recueil préparé par J. Basdevant.

Recueil des Traités de la France, de Clercq.

Recueil International des Traités du xix^e Siècle, Descamps et Renault, continué par J. Basdevant.

Recueil International des Traités du xx^e Siècle, Descamps et Renault.

Recueil des Traités, de Martens.

Recueil des Traités de la Société des Nations.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
<i>Préliminaire</i>	7
§ 1. Observation terminologique	7
§ 2. De quelques interprétations erronées	14
§ 3. Exposé du problème	17
§ 4. Intérêt de la recherche	24
§ 5. Observations méthodologiques	25
<i>Plan général</i>	31

PREMIÈRE PARTIE

DANS LA SOCIÉTÉ DES ÉTATS

CHAPITRE PREMIER. — DU CONGRÈS DE VIENNE	33
<i>Préliminaire</i>	33
§ 6. Objet du congrès	33
§ 7. Le rang des agents diplomatiques	44
§ 8. La navigation sur les fleuves internationaux	61
CHAPITRE II. — DU CONGRÈS DE PARIS	87
<i>Préliminaire</i>	87

§ 9. Objet du Congrès	87
§ 10. L'abolition de la course maritime	94
§ 11. L'effectivité du blocus maritime	109
CHAPITRE III. — DU TRAITÉ DE WASHINGTON	121
<i>Preliminaire</i>	121
§ 12. Objet du traité	121
§ 13. La première et la troisième règle de Washington	126
§ 14. La seconde et la troisième règle de Washington	139
 DEUXIÈME PARTIE 	
DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS	
CHAPITRE IV. — DE LA PAIX	149
<i>Preliminaire</i>	149
§ 15. Situation de la recherche	149
§ 16. Les données du Pacte	159
§ 17. La sécurité collective	165
§ 18. Les mandats internationaux	207
CHAPITRE V. — DE LA JUSTICE	231
<i>Preliminaire</i>	231
§ 19. Situation de la recherche	232
§ 20. Les données du Pacte	238
§ 21. Le règlement pacifique en général	245
§ 22. La Clause Facultative de Juridiction Obligatoire	289
APPENDICE. — Incidences de la Société des Nations sur la Société des Etats et inversement	301

§ 23. Incidences de la Société des Nations sur la société des Etats	301
§ 24. Incidences de la Société des Etats sur la Société des Nations	308
CHAPITRE VI. — CONCLUSION	313
§ 25. Le témoignage des concordances	313
§ 26. Synthèse empirique ou historique	324
§ 27. Synthèse rationnelle	328
§ 28. Synthèse juridique	333
§ 29. Les résistances à l'Obligation	341
§ 30. L'avenir de l'Obligation	343
BIBLIOGRAPHIE	347

